

# Suomen elokuvasäätiön tukitoiminta: hallintotapa, tavoitteet ja tuloksellisuus

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:1



# Suomen elokuvasäätiön tukitoiminta: hallintotapa, tavoitteet ja tuloksellisuus

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:1



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto / Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

[www.minedu.fi/julkaisut](http://www.minedu.fi/julkaisut)

ISBN 978-952-263-250-0 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:1

**Kuvailulehti**

Julkaisija  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä  
29.1.2014

<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)  Strategiakonsultti Jari Muikku	<b>Julkaisun laji</b> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä		
	<b>Toimeksiantaja</b> Opetus- ja kulttuuriministeriö		
	<b>Toimielimen asettamispv</b>	<b>Dnro</b>	
<b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Suomen elokuväsäätiön tukitoiminta: hallintotapa, tavoitteet ja tuloksellisuus (Finlands filmstiftelses stödverksamhet: förvaltningspraxis, mål och resultat)			
<b>Julkaisun osat</b> Muistio			
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti lokakuussa 2013 strategiakonsultti Jari Muikun Digital Media Finland Oy:stä selvittämään Suomen elokuväsäätiön (SES) tehtäviä, toimintaa ja ministeriön SES:lle asettamien tavoitteiden toteutumista.</p> <p>Selvityksen tarkoituksena on tuottaa ministeriölle tieto- ja tausta-aineistoa hallituksen esityksen laatimiseen elokuvataiteen edistämistä koskevan lain (28/2000) uudistamiseksi sekä Suomen elokuväsäätiölle myönnettävän toiminta-avustuksen mitoituksen arvioimiseksi ja ministeriön ja säätiön välisen tulohajauksen kehittämiseksi.</p> <p>Selvityksessä arvioidaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SES:n tukien myöntämistä koskevia prosesseja ja niiden laillisuutta suhteessa säädöspohjaan, joita ovat mm. laki elokuvataiteen edistämisestä, sen nojalla annettu asetus, valtionavustuslaki sekä hallintolaki;</li> <li>- tukiohjeiden toimivuutta SES:n asiakkaiden näkökulmasta;</li> <li>- tukiohjeiden sisältämiä ohjeita, määräyksiä ja ehtoja verrattuna yllä mainittuun lainsäädäntöön;</li> <li>- SES:n toimintamäärärahojen tuloksellista käyttöä suhteessa audiovisuaalisen kulttuurin edistämisen kannalta tärkeisiin tavoitteisiin.</li> </ul> <p>Selvityksen suositukset pohjautuvat selvittäjän havaintoihin ja arviointiin, joiden taustalla ovat sekä kirjallinen aineisto että runsaan kahdenkymmenen henkilön haastattelut.</p>			
<b>Avainsanat</b> Suomen elokuväsäätiö, tukitoiminta, viranomaistehtävät, tulohajaus			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:1		<b>ISSN-L</b> 1799-0327 1799-0335 (PDF)	<b>ISBN</b> 978-952-263-250-0 (PDF)
<b>Kokonaissivumäärä</b> 49	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b>	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen
<b>Jakaja</b> -		<b>Kustantaja</b> Opetus- ja kulttuuriministeriö	

## Presentationsblad

**Utgivare**  
Undervisnings- och kulturministeriet

**Utgivningsdatum**  
29.1.2014

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet		
	Datum för tillsättande av	Dnro	
Publikation (även den finska titeln) Finlands filmstiftelses stödverksamhet: förvaltningspraxis, mål och resultat (Suomen elokuvasäätiön tukitoiminta: hallintotapa, tavoitteet ja tuloksellisuus)			
Publikationens delar Promemoria			
Sammandrag			
<p>Undervisnings- och kulturministeriet utsåg i oktober 2013 strategikonsulten Jari Muikku från Digital Media Finland Oy att utreda Finlands filmstiftelses uppdrag och verksamhet samt hur de mål ministeriet ställt upp för filmstiftelsen nås.</p> <p>Syftet med utredningen är att ta fram information och bakgrundsmaterial för ministeriet för beredningen av regeringens proposition om en reform av lagen om främjande av filmkonsten (28/2000) samt bedöma dimensioneringen av verksamhetsbidraget till Finlands filmstiftelse och utveckla resultatstyrningen mellan ministeriet och stiftelsen.</p> <p>I utredningen ingår en bedömning av:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- filmstiftelsens processer för beviljande av stöd och deras lagenlighet i förhållande till de författningar som ligger till grund för dem. Här ingår bland annat lagen om främjande av filmkonsten, förordningen som stöder sig på denna lag, statsunderstödslagen och förvaltningslagen,</li><li>- hur väl stödanvisningarna fungerar ur filmstiftelsens kunders perspektiv,</li><li>- de anvisningar, bestämmelser och villkor som ingår i stödanvisningarna, jämfört med ovan nämnda lagstiftning,</li><li>- hur resultatrikt filmstiftelsen använt verksamhetsanslagen, med tanke på de mål som är viktiga för främjande av den audiovisuella kulturen.</li></ul> <p>Till grund för de rekommendationer som framläggs i utredningen ligger utredarens iakttagelser och bedömningar, som utgår från såväl skriftligt material som intervjuer med över tjugo personer.</p>			
Nyckelord Finlands filmstiftelse, stödverksamhet, myndighetsuppdrag, resultatstyrning			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:1		ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-263-250-0 (PDF)
Sidoantal 49	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution -		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

# Sisältö

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>9</b>
1.1 Tausta ja tavoitteet	9
1.2 Tutkimusongelmat	9
1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähteet	10
1.4 Selvityksen rakenne	10
1.5 Toteutustiedot	10
<b>2 Suomen elokuvasäätiön toimintaa ohjaava säädöspohja</b>	<b>11</b>
<b>3 Suomen elokuvasäätiön toimintamallit ja tukimuodot</b>	<b>13</b>
3.1 Suomen elokuvasäätiön organisaatio	13
3.2 Suomen elokuvasäätiön tukimuodot	15
3.3 Tukiasioiden käsittely	19
3.4 Tukiohjeisto	21
3.5 Säätiön tulostavoitteista	21
<b>4 Selvitystyön tulokset</b>	<b>23</b>
4.1 Lainsäädäntö	23
4.2 SES:n hallintomalli ja hallitus	25
4.3 Säätiön strategia ja sen suhde taide-, kulttuuri- ja elinkeinopolitiikkaan	28
4.4 Säätiön tulostavoitteet	30
4.5 SES:n rooli elokuva-alalla ja säätiön organisaatio	33
4.6 Tukiprosessi	34
4.7 Tukiohjeet	37
4.8 Tukimuodot	39
4.9 Tuotantoneuvojen asema ja toiminta	41
4.10 Vienti ja kansainvälinen toiminta	43
<b>5 Digitalisoituminen ja sen vaikutukset SES:n toimintaan</b>	<b>45</b>





# Tiivistelmä

Selvityksessä on tarkasteltu ja arvioitu seuraavia Suomen elokuvasäätiötä koskevia asiakokonaisuuksia:

- 1 Suomen elokuvasäätiön tukien myöntämistä koskevat prosessit ja niiden laillisuus suhteessa prosessien perustana olevaan säädöspohjaan.
- 2 Tukiohjeiden toimivuus asiakkaiden kannalta.
- 3 Tukiohjeiden sisältämien ohjeiden, määräysten ja ehtojen suhde edellä mainittuun lainsäädäntöön.
- 4 Suomen elokuvasäätiön toimintamäärärahojen käytön tuloksellisuus suhteessa audiovisuaalisen kulttuurin edistämisen kannalta tärkeisiin kohteisiin.

Säätiölle osoitettujen viranomaistehtävien suorittaminen yksittäisten elokuvahankkeiden osalta on lähtökohdiltaan jännitteinen. Tämä johtuu siitä, että tuotantoneuvojan yksittäisiä elokuvahankkeita koskevat päätösesitykset perustuvat erityisesti niiden taiteellisen sisällön suhteen neuvojan henkilökohtaiseen arviointiin. Tämä perustuu puolestaan neuvojan henkilökohtaiseen makuun, osaamisiin ja työkokemukseen. Eri tuotantoneuvojat voivat näin ollen päätyä yksittäisten hakemusten osalta päinvastaisiin ratkaisuihin. Tukitoiminnan hallinnollisen prosessin tulee olla yhdenvertainen kaikille hakijoille.

Tuotantoneuvojen määräaikaisten kausien vaihdot tulisi tapahtua nykyistä sujuvammin. Lisäksi esitetään, että kaikki säätiön taloudellista esitysvaltaa sisältävät toimet muutetaan määräaikaaisiksi mahdollisten hallinnollisten vinoutumien välttämiseksi.

Tukiohjeiden osalta havaittiin, että säätiön toiminnassa esiintyy kirjoittamattomia ohjeita ja sääntöjä. Nämä ovat osittain hallinnon joustavuutta ja tehokkuutta lisääviä, mutta periaatetasolla ne eriarvoistavat asiakkaita. Kokeneille hakijoille ne ovat yleensä tuttuja, mutta voivat tulla yllätyksinä uusille tai harvoin tukea hakeville tahoille. Myös säätiön asiakkaat tulkitsevat tukiohjeita omilla tavoillaan. Tämän vuoksi selvityksessä esitetään tukiohjeiden säännöllistä tarkistamista ja vahvistamista hallituksessa vähintään vuosittain.

Suurimman hallinnollisen riskin muodostavat yhtiöiden ja hankkeiden taloudellisten taustojen selvittäminen sekä hakuvaiheessa että toteutumien valvonnassa. Näiden osalta suurimman ongelman muodostaa hakemusten ja sopimusten suuri määrä suhteutettuna rajattuihin hallinnollisiin resursseihin. Tilannetta voidaan parantaa joko järjestelmää

muuttamalla, hallintoa ja valvontaa keventämällä tai resursseja lisäämällä kuitenkin siten, että säätiölle osoitettujen viranomaistehtävien vaatimukset täyttyvät.

Säätiön toimintamäärärahojen käytön tuloksellisuuden arvioinnin osalta oli ilmeistä, että sen perusteita tulisi kehittää ja arvioida uudelleen. Tällöin tulee tutkia, millaisia määrittäviä ja laadullisia mittareita on syytä ja mahdollista käyttää. Erityistä huomiota tulee kiinnittää perinteisten katsojamäärien sekä tuotannon taiteellisen tason ja monipuolisuuden lisäksi myös laajempaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Mittareiden tarkentamisen yhteisvaikutuksena säätiön tulosten arvioinnista käytävä keskustelu ja tulostavoitteiden määrittäminen olisivat huomattavasti yhteismitallisempia kuin ne ovat tällä hetkellä.

Yksi keskeisimmistä kehittämistä vaativista asiakokonaisuuksista on säätiön strategian kirkastaminen. Tämä työ oli käynnissä selvitystä tehdessä, joten sen keskeneräisyyden vuoksi tuloksia ei ollut mahdollista arvioida selvitystyön aikataulun puitteissa.

Kotimaisen elokuvan viennin osalta tulee selvittää alan kannalta optimaalisin ratkaisu kulttuuri- ja kaupallisen viennin järjestämiseksi siten, että SES:n, Favex ry:n ja muiden vientiin nykyisin osallistuvien tahojen muodostama kokonaispanos olisi mahdollisimman tehokas.

Erityisen suuren haasteen säätiölle muodostaa digitalisoituminen, joka vaikuttaa alan kaikkiin osapuoliin sekä loppukäyttäjiin eli kuluttajiin. Säätiö joutuu määrittelemään asemansa muuttuvassa maailmassa sekä kehittämään tukijärjestelmäänsä ja muuta toimintaansa muuttuvien ansaintalogiikkojen, pirstoutuvien jakelukanavien ja muuttuvien katse-lutottomusten keskellä.

Tätä varten säätiö tarvitsee sekä ketterää strategiatyötä että riittävän asiaa koskevan osaamisen varmistamista säätiön sisällä. Suurin kulttuuripoliittinen haaste liittyy kotimaisten julkisilla varoilla tuettujen elokuvien saatavuuden varmistamiseen laillisissa verkkopalveluissa.

Asiakokonaisuuksiin liittyvät yksityiskohtaiset suositukset on esitetty luvussa 4 teema-kohtaisesti.

# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta ja tavoitteet

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistelemassa hallituksen esitystä elokuvataiteen edistämistä koskevan lain (28/2000) uudistamiseksi. Tavoitteena on, että valmistelutyö toteutetaan keväällä 2014 ja esitys annetaan eduskunnalle viimeistään syksyllä 2014.

Valmistelutyötä varten on ilmennyt tarve tehdä selvitys koskien Suomen elokuvasäätiön (SES) harjoittamaa tukitoimintaa, ministeriön säätiölle asettamien tavoitteiden toteutumista sekä toiminta-avustuksen käytön tuloksellisuutta.

Selvityksen päätavoitteena on tuottaa tietoaaineistoa edellä mainittuun lain valmistelutyöhön. Lisäksi selvityksen avulla pyritään siihen, että ministeriö voisi arvioida aiempaa paremmin Suomen elokuvasäätiölle myönnettävän toiminta-avustuksen mitoitusta. Tavoitteena on myös kehittää ministeriön ja säätiön välistä tulosohjausta.

## 1.2 Tutkimusongelmat

Selvityksessä on tarkasteltu ja arvioitu seuraavia asiakokonaisuuksia:

- 1 Suomen elokuvasäätiön tukien myöntämistä koskevat prosessit ja niiden laillisuus suhteessa prosessien perustana olevaan säädöspohjaan.
- 2 Tukiohjeiden toimivuus asiakkaiden kannalta.
- 3 Tukiohjeiden sisältämien ohjeiden, määräysten ja ehtojen suhde edellä mainittuun lainsäädäntöön.
- 4 Suomen elokuvasäätiön toimintamäärärahojen käytön tuloksellisuus suhteessa audiovisuaalisen kulttuurin edistämisen kannalta tärkeisiin kohteisiin.

Työssä on keskitytty erityisesti kohtiin 2 ja 4 siihen osoitettujen resurssien ja aikataulun vuoksi. Kohtien 1 ja 3 osalta katsottiin luontevimmaksi analysoida niitä virkamiesvoimin osana lainvalmistelutyötä.

Selvityksessä käsitellään myös haastatteluaineistosta esiin nousseita muita kysymyksiä, jotka liittyvät nykyisen tukijärjestelmän toimivuuteen ja kehittämiseen. Näiden tarkastelu on jätetty edellä mainittuja seikkoja pinnallisemmalle tasolle edellä mainituista syistä.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähteet

Tutkimus perustuu pääosin audiovisuaalisen ja erityisesti elokuva-alan toimijoiden haastatteluihin. Haastateltavat jakaantuvat kahteen ryhmään: säätiön henkilöstön ja hallituksen edustajat sekä säätiön asiakkaat. Viimeksi mainittujen osalta pyrittiin siihen, että haastateltavien otos edustaisi mahdollisimman hyvin säätiön asiakaskunnan ja tukitoiminnan rakennetta sekä alan keskeisiä toimijaryhmiä.

Haastattelut on suoritettu henkilökohtaisten tapaamisten muodossa. Lisäksi suoritettiin joitakin haastatteluja täydentäviä puhelinkeskusteluja. Selvitystä varten suoritettiin yhteensä 23 haastattelua marras-joulukuussa 2013.

Selvityksen tilaajan kanssa sovittiin jo työn alkuvaiheessa, että säätiön asiakkaiden haastattelut jäävät anonyymeiksi. Heidän lausuntojaan on käytetty ja muokattu tekstissä siten, että niistä ei ilmenisi haastateltujen henkilöllisyydet.

Syy tähän on ollut pyrkimys saada mahdollisimman avoimia ja rehellisiä vastauksia esitettyihin kysymyksiin ilman pelkoa siitä, että lausunnot vaikuttaisivat jollain tavoin haastateltavien ja säätiön välisiin suhteisiin. Koska osa haastatteluista tehtiin nimettöminä, niiden suhteen harjoitettiin erityisen tarkkaa lähdekritiikkiä.

### 1.4 Selvityksen rakenne

Selvityksen luvussa 2 on esitelty Suomen elokuväsäätiön toimintaa ohjaava säädöspohja sekä siihen liittyviä kysymyksiä. Luvussa 3 on esitelty Suomen elokuväsäätiön toimintamallit ja tukimuodot.

Luvussa 4 on esitelty selvitystyössä esiin nousseet keskeiset asiakokonaisuudet sekä tehty kutakin aihepiiriä koskevia suosituksia. Luvussa 5 on käsitelty erillisenä kysymyksenä digitalisoitumisen vaikutuksia koko elokuva-alalle ja säätiön toimintaan.

### 1.5 Toteutustiedot

Selvityksen on toteuttanut Digital Media Finlandin konsultti Jari Muikku opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston tilauksesta. Selvitys on tehty loka-joulukuussa 2013.

## 2 Suomen elokuvasäätiön toimintaa ohjaava säädöspohja

Suomen elokuvasäätiön toimintaa ohjaavat säädökset, viranomaispäätökset, opetus- ja kulttuuriministeriön linjaukset sekä säätiön omat säännöt. Tässä luvussa esitellään tiiviissä muodossa niiden keskeinen sisältö.

Suomen elokuvasäätiön toimintaa ohjaavat ensisijaisesti seuraavat säädökset:

- Säätiölaki (109/1930)
- Laki elokuvataiteen edistämisestä (28/2000)
- Valtioneuvoston asetus elokuvataiteen edistämisestä (843/2007)
- Valtionavustuslaki (688/2001)
- Hallintolaki (434/2003)
- Edellä mainituissa laeissa olevat viittaukset muihin lakeihin, jotka ohjaavat säätiön tukitoimintaa

Suomen elokuvasäätiö on itsenäinen yksityisoikeudellinen säätiö, joka perustettiin vuonna 1969. SES:n toimintaa säätelee säätiölaki. Säätiön toiminnasta ja organisaatiosta on määritetty tarkemmin säätiön säännöissä<sup>1</sup> ja työjärjestyksessä<sup>2</sup>.

SES:n hallituksen ja sen puheenjohtajan nimittää opetus- ja kulttuuriministeriö alan kuulemisen jälkeen. Säätiön hallituksessa ei ole opetus- ja kulttuuriministeriön edustajaa. Ministeriön ja säätiön edustajat neuvottelevat vuosittain SES:n toiminnalle asetettavista tavoitteista tahojen välisissä tulokeskusteluissa.

Laki elokuvataiteen edistämisestä on säädetty ennen valtionavustuslakia. Elokuvataiteen edistämistä koskevan lain keskeisin sisältö on, että se oikeuttaa ministeriön siirtämään valtionavustuksiin liittyvät viranomaistehtävät SES:lle.

Laissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään SES:n ja sen työntekijöiden viranomaisroolista valtionavustusten myöntäjänä sekä avustusten myöntämisen ehdot.

Edellä mainituissa laissa ja asetuksessa on säädetty, että SES:llä tulee olla säätiön hallituksen hyväksymät tukiohjeet. Asetuksessa on lisäksi määrätty, että tukiohjeiden tulee sisältää ainakin seuraavat asiat:

<sup>1</sup> [http://ses.fi/fileadmin/dokumentit/SES\\_saeannoet.pdf](http://ses.fi/fileadmin/dokumentit/SES_saeannoet.pdf)

<sup>2</sup> [http://ses.fi/fileadmin/dokumentit/SES\\_tyoejaerjestyks\\_final.pdf](http://ses.fi/fileadmin/dokumentit/SES_tyoejaerjestyks_final.pdf)

- ohjeet eri tukimuodoista
- ohjeet tuen hakemisesta ja myöntämisperusteista
- ohjeet tukisopimuksen tekemisestä ja sen purkamisesta
- ohjeet tuen maksamisesta
- ohjeet tiliselvityksen tekemisestä
- ohjeet tuen takaisin perinnästä
- ohjeet tuen valvonnasta

Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen osoitetut määrärahat ovat valtion talousarvioon kuuluvia veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroja, jotka Veikkaus Oy on tulouttanut valtiolle. Suomen tukiohjelman kansallisen oikeusperustan muodostavat valtioneuvostonlaki, laki elokuvataiteen edistämisestä ja Suomen elokuvasäätiön kulloinkin voimassa oleva tukiohjeisto.

Elokuva- ja audiovisuaaliselle kulttuurille myönnetyt avustukset ovat EU:n kilpailulainsäädännön perusteella valtiontukea, joka tulee ennakoon hyväksyttäväksi komissiolla. Tämä on lisännyt SES:n tukiohjeiden merkitystä, koska ne ovat osa EU:n hyväksymää tukijärjestelmää. Edellisen Suomen tukiohjelman koskevan komission hyväksymispäätöksen voimassa olo umpeutui vuoden 2013 lopussa<sup>3</sup>, mutta sille on myönnetty jatkoaika 31.12.2014 saakka<sup>4</sup>.

Kun SES myöntää tukea, sen on tukea koskeissa asioissa noudatettava:

- valtioneuvostonlaki
- hallintomenettelylakia (598/1982)
- tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia (232/1966)
- asiakirjain lähettämisestä annettua lakia (74/1954)
- arkistolakia (831/1994)
- virnaomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999)
- kielilakia (148/1922)
- saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettua lakia (516/1991)

Lisäksi säätiön tulee noudattaa toiminnassaan sen työjärjestyksen mukaisesti:

- säätiön sääntöjä
- taloussääntöjä
- säätiön sijoitustoiminnan periaatteita
- säätiön osastojen toimintaohjeita
- työkyvyn hallinnan toimintamallia
- säätiön erikseen hyväksytyjä strategioita
- työnantajaa kulloinkin sitovaa työehtosopimusta

<sup>3</sup> Euroopan komission 26.11.2008 antama päätös K(2008) 6350 Suomen elokuvatuotannon tukiohjelmasta (Valtiontuki NN 70/2006 – Suomi)

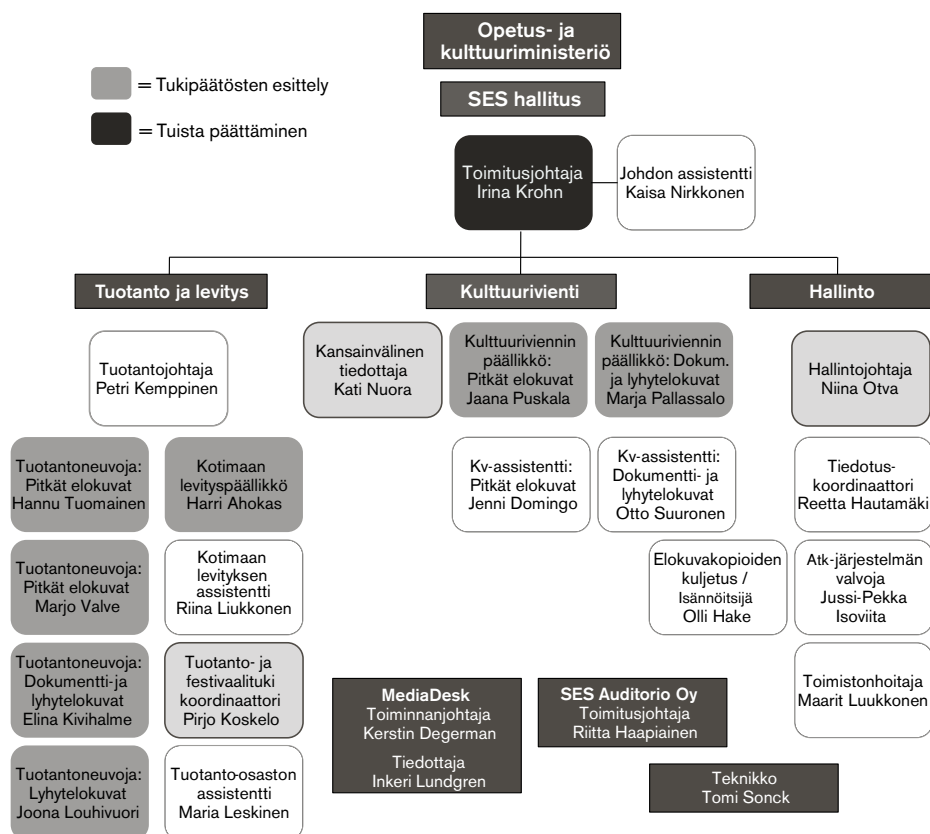
<sup>4</sup> Komission päätös SG-Greffe (2013) D/20666

### 3 Suomen elokuvasäätiön toimintamallit ja tukimuodot

Tarkastelen tässä luvussa Suomen elokuvasäätiön organisaatiomallia, eri henkilöiden ja osastojen tehtäviä sekä tukimuotoja ja niihin liittyviä seikkoja.

#### 3.1 Suomen elokuvasäätiön organisaatio<sup>5</sup>

Suomen elokuvasäätiön kirjoitushetkellä voimassa ollut organisaatiomalli<sup>6</sup> on seuraava:



Kuva 1. Suomen elokuvasäätiön organisaatio

<sup>5</sup> Selvityksestä on rajattu pois MediaDeskin ja SES Auditorio Oy:n toiminnot.

<sup>6</sup> [http://ses.fi/fileadmin/dokumentit/SES\\_tyoejaerjestys\\_final.pdf](http://ses.fi/fileadmin/dokumentit/SES_tyoejaerjestys_final.pdf); säätiö haki selvitystä kirjoitettaessa uutta tuotantojohtajaa Petri Kempaisen siirryttyä Pohjoismaisen elokuva- ja televisiorahaston johtajaksi marraskuussa 2013; tehtävään valittiin tammikuussa 2014 Petri Rossi.”

## **Hallitus**

Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää SES:n hallituksen. Sen jäsenet valitaan kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan ja enintään kaksi kertaa peräkkäin. Hallituksen tärkeimmät tehtävät ovat:

- nimittää ja erottaa toimitusjohtaja
- vahvistaa vuosittain keväällä säätiön toimintakertomus ja tilinpäätös
- käsitellä tilintarkastuskertomus ja päättää toimista, joihin kertomusvuoden hallinto mahdollisesti antaa aihetta
- hyväksyä vuosittain syksyllä säätiön toimintasuunnitelman ja talousarvion
- valita tilintarkastajat

## **Toimitusjohtaja**

Toimitusjohtajan tehtävä on määräaikaan. Hänet voidaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja sen jälkeen korkeintaan yhdelle jatkokaudelle. Toimitusjohtajan tärkeimmät tehtävät ovat:

- johtaa ja kehittää säätiön toimintaa hallituksen hyväksymän strategian tai muiden linjausten tai ohjeiden mukaisesti
- panna toimeen hallituksen päätökset
- huolehtia säätiön juoksevasta hallinnosta
- palkata ja erottaa säätiön toimihenkilöt
- päättää esittelyn perusteella säätiön myöntämistä avustuksista

## **Tuotanto- ja levitysosasto**

Tuotanto- ja levitysosaston keskeiset tehtävät ovat:

- tuotantotukivarojen jaon valmistelu ammattimaiseen elokuvatuotantoon sekä esitys- ja levitystuotantoon
- ulkomaisen rahoituksen saamisen edistäminen

Osaston esimiehenä toimii tuotantojohtaja. Tuotantotukipäätösesitykset esittelee toimitusjohtajalle hänen lisäksi neljä tuotantoneuvojaa, joiden toimet ovat määräaikaista ja voivat enimmillään kestää viisi vuotta.

Kotimaan levityspäällikkö, jonka työsuhte on tuotantoneuvojista poiketen vakituinen, esittelee toimitusjohtajalle markkinointi- ja levitystukipäätökset sekä esitys- ja levitystoiminnan tukipäätösesitykset.

## **Kulttuuriviennin osasto**

Kulttuuriviennin osaston keskeiset tehtävät ovat:

- edistää suomalaista elokuva- ja audiovisuaalista kulttuuria ulkomailla ja erityisesti suomalaisten elokuvien pääsyä merkittäville kansainvälisille festivaaleille



- tuen jakamisen valmistelu suomalaisen elokuvan vientiä edistäviin hankkeisiin, kansainvälisiin tapahtumiin osallistuvien tekijöiden matka-apurahoihin sekä kansainvälisen esityskopion valmistuskustannuksiin

Osastolla on kaksi vakituksessa työsuhteessa olevaa kulttuuriviennin päällikköä, jotka vastaavat kulttuuriviennistä ja esittelevät toimitusjohtajalle kulttuuriviennin tukipäätösesitykset.

### **Hallinto-osasto**

Hallinto-osaston tärkeimmät tehtävät ovat:

- säätiön talous ja hallinto
- tukitoiminnot muille yksiköille

Osaston esimiehenä toimii hallintojohtaja, joka on myös toimitusjohtajan varamies. Hallintojohtaja vastaa säätiön talouteen, hallintoon, henkilöstöön, juridiikkaan, tietohallintoon ja kiinteistöön liittyvistä tehtävistä. Hän hoitaa myös tukisopimuksiin ja tukiohjeisiin liittyvää valvontaa ja neuvontaa sekä esittelee toimitusjohtajalle jälkituotantotuen tukipäätösesitykset.

## **3.2 Suomen elokuvasäätiön tukimuodot**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on määritellyt audiovisuaalisen kulttuurin poliittisissa linjauksissa<sup>7</sup> valtion tehtäväksi luoda mahdollisimman suotuisat olosuhteet monipuolisten ja laadukkaiden audiovisuaalisten sisältöjen luomiseen, tuotantoon, levittämiseen ja esittämiseen sekä näitä tukevaan monimuotoiseen kulttuuri- ja yritystoimintaan.

Ministeriö edistää kulttuuripoliittisin perustein elokuvien käsikirjoittamista, kehittämistä, tuotantoa, markkinointia, jakelua ja esittämistä sekä kulttuurivientiä myöntämällä elokuvasäätiölle määrärahoja edelleen myönnettäväksi valtionavustuksina. Näistä määrärahoista elokuvasäätiö tukee vuosittain elokuvaa sekä muuta elokuva- ja television draama-tuotantoa monipuolisen audiovisuaalisen kulttuurin ylläpitämiseksi.

Lisäksi säätiölle on edellä mainitun julkaisun mukaan annettu tehtäväksi elokuvien kansainvälistä promootiota ja vientiä koskevien valtionavustusten myöntäminen ja merkittävien Suomessa toimivien elokuvafestivaalien tukeminen.

Suomen elokuvasäätiön tukimuodot olivat selvitystyön aikana seuraavat:

- Käsikirjoitustuki
- Kehittämistuki
- Tuotannon ennakkotuki
- 50/50 tuotantotuki
- Tuotannon jälkituki
- Markkinointi- ja levitystuki
- Lyhytelokuvien markkinointi- ja levityskokeilu
- Elokuvateattereiden digitointi; laitehankinta- ja kunnostustuki

<sup>7</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012:31

- Elokuvateattereiden toimintatuki
- Maahantuontituki
- DVD:n markkinointi- ja levitystuki
- Elokuvafestivaalituki
- Kulttuuriviennin matkatuki
- Kulttuuriviennin kopion, esittelymateriaalin ja tiedottamisen tuki
- Kulttuuriviennin hanketuki
- Kulttuuriviennin muu tuki
- TV-käännöstuki

Tukimuotojen keskeiset myöntökohteet ja -perusteet<sup>8</sup> ovat seuraavat:

### **Käsikirjoitustuki**

Käsikirjoitustukea myönnetään ammattimaiseen käsikirjoitustyöhön. Käsikirjoituksen työsuunnitelma on tärkeä hakemuksen liite. Käsikirjoitustukea haettaessa edellytetään, että tuen hakija on ammattimainen fiktio- tai dokumenttielokuvan käsikirjoittaja. Ammattimaisuuden arviointiin vaikuttavat hakijan koulutus sekä aikaisemmin julkisesti esitetyt työt. Käsikirjoitustuki on henkilökohtainen apuraha, joten yritys ei voi hakea tukea. Tukea voidaan myöntää enintään 10 000 euroa yhtä käsikirjoitusta kohden.

### **Kehittämistuki**

Kehittämistukea voidaan myöntää elokuvahankkeen kehittämiseen. Tuen kohteena voi olla mm. käsikirjoituksen kirjoittaminen ja edelleen kehittäminen, tuotanto-, kuvaus- ja lavastussuunnitelmat sekä muut kustannusarvion ja rahoitusjärjestelyjen edellyttämät toimenpiteet. Tukea voidaan myöntää yhtä elokuvaa varten enintään 100 000 euroa. Tukea voi hakea tuotantoyhtiö (Suomessa rekisteröity yhteisö), joka on elokuvan Suomen oikeuksien omistaja.

### **Tuotannon ennakkotuki ja ns. vaikeat elokuvat**

Tuotannon ennakkotukea voidaan myöntää elokuvan valmistamiseksi. Tukea ei myönnetä valmista elokuvaa varten. Tukea voidaan myöntää pääsääntöisesti enintään 50 % elokuvan tuotantokustannuksista, kuitenkin enintään tukimaksimin eli 800 000 euron verran.

Niin sanotuille vaikeille elokuville eli elokuville, jotka eivät tavoittele laajaa yleisöä, jotka kohtaavat erityisiä vaikeuksia saavuttaa kaupallista rahoitusta ja joita ei ole mahdollista tuottaa ilman 50 % ylittävää valtiontukea, tukea voidaan myöntää enintään 70 % tuotantokustannuksista. Rajoitus perustuu komission tiedonantoon<sup>9</sup>, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion asia on määritellä vaikea elokuva kansallisten muuttujien perusteella.

Mahdollisesti aiemmin myönnetty kehittämistuki lasketaan osaksi tuotannon ennakkotukea. Tukea voi hakea tuotantoyhtiö, joka on Suomessa rekisteröity yhteisö ja joka on elokuvan Suomen oikeuksien omistaja.

<sup>8</sup> <http://ses.fi/tukitoiminta/tukikategoriat/>; vierailtu 6.11.2013

<sup>9</sup> Komission tiedonanto neuvostolla, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle tietyistä elokuviin ja muihin audiovisuaalisiin teoksiin liittyvistä oikeudellisista näkökohdista (2002/C 43/04, KOM(2001) 534 lopullinen)

Komissio julkaisi marraskuussa 2013 uuden tiedonannon<sup>10</sup> elokuville ja muille audiovisuaalisille teoksille myönnettävästä valtiontuesta, jonka Suomi on hyväksynyt. Hyväksymiskirjeessään komissiolle Suomi on ilmaissut hyväksyttävänsä komissiolla uuden kansallisen tukiohjelman vuoden 2015 loppuun mennessä tiedonannon mukaisesti.

### **50/50 tuotantotuki**

Tukimuodon tavoitteena on etsiä elokuvatuotannoille uusia rahoittajia sekä nopeuttaa pää-  
röksentekoprosessia ja tuotantoa hankkeille, joilla on jo koossa osa rahoituksesta. Tuotanto-  
yhtiö voi hakea tämän tukimuodon kautta tukea hankkeelleen, jonka rahoituksesta vähin-  
tään 50 prosenttia on muiden tahojen rahoituspäätöksin tai sitovin aiekirjein vahvistunut.  
Elokuvasäätiön maksimituki hankkeelle on 50 prosenttia tuotantokustannuksista. Tukimuo-  
toa on kokeiltu vuodesta 2011 alkaen, ja sitä jatketaan vielä ainakin vuoden 2014 ajan.

### **Tuotannon jälkituki**

Tuotannon jälkitukea voidaan myöntää elokuvan katsojamäärän perusteella tuotanto-  
yhtiölle, joka on elokuvan Suomen oikeuksien omistaja. Jälkituen edellytyksenä on vähin-  
tään 45 000 teatterikatsojan ylitys elokuvan ensimmäisenä esitysvuotena kotimaassa. Tuo-  
tannon ennakkotuen ja jälkituen yhteismäärä voi olla enintään 800 000 euroa. Jälkituki  
tulee käyttää elokuvatuotannon kehittämiseen tai tuotantoon.

### **Markkinointi- ja levitystuki**

Markkinointi- ja levitystukea voidaan myöntää kotimaisten elokuvien ja kansainvälisten  
yhteistuotantojen Suomen teatterilevitykseen liittyviin markkinointi- ja levityskustan-  
nuksiin. Tukea voidaan myöntää tuotantoyhtiölle, joka on Suomen oikeuksien omistaja,  
tai ammattimaisesti toimivalle levitysyhtiölle, jolla on elokuvan Suomen levitysoikeudet.  
Tuen maksimimäärä on 80 000 euroa.

### **Lyhytelokuvien markkinointi- ja levityskokeilu**

Suomen elokuvasäätiö aloitti syksyllä 2011 kokeiluluontoisesti lyhytelokuvien markki-  
noinnin ja levityksen tukemisen. Kokeilu jatkuu ainakin vuoden 2014 loppuun saakka.  
Tuen tarkoitus on mahdollistaa kotimaisten lyhytelokuvien parempi saatavuus yleisölle,  
elokuvatarjonnan monipuolistaminen sekä levitysrakenteiden kehittäminen. Tukea jaetaan  
kaksi kertaa vuodessa ammattimaisille elokuvalevittäjille.

### **Elokuvateattereiden digitointi; laitehankinta- ja kunnostustuki**

Tuki on tarkoitettu osarahoitukseksi ensisijaisesti pienten ja keskisuurten paikkakuntien  
elokuvateattereiden laitehankintoihin ja kunnostukseen. Tuen maksimimäärä on 25 000,  
kun kustannukset ovat enintään 50 000 euroa ja enintään 50 %, jos kustannukset ovat  
yli 50 000 euroa. Tuen enimmäismäärät yksittäisiin laitehankintoihin on 50 000 euroa ja  
elokuvateattereiden kunnostustuen osalta 80 000 euroa.

---

<sup>10</sup> Tiedonanto elokuville ja muille audiovisuaalisille teoksille myönnettävästä valtiontuesta  
15.11.2013 (2013/C 332/01)

### **Elokuvateattereiden toimintatuki**

Elokuvateattereiden toimintatuen tavoitteena on taata alueellisesti kattava elokuvateattereiden perustarjonta ja auttaa elokuvateattereiden uusien toimintamallien kehittämisessä. Tuki on tarkoitettu ensisijaisesti pienten ja keski suurien paikkakuntien elokuvateattereille. Tuen teatterikohtainen enimmäismäärä on 6 000 euroa vuodessa.

### **Maahantuontituki**

Maahantuontituen tavoitteena on edistää laadukkaan, monipuolisen ja maailman elokuva-kulttuuria laajasti edustavan elokuvaohjelmiston maahantuontia ja sen tehokasta levitystä. Elokuva, joka tuodaan maahan ja levitetään vähintään kolmella kopiolla, voi saada tukea enintään 12 000 euroa. Elokuva, jota levitetään kahdella kopiolla, voi saada tukea enintään 10 000 euroa ja yhdellä kopiolla enintään 7 000 euroa. Tuki voi olla enintään 50 % maahantuonti- ja markkinointikustannuksista. Lasten- ja perhe-elokuvien dubbauskustannuksiin voidaan lisäksi myöntää erityistukena enintään 50 % toteutuneista kustannuksista, korkeintaan 20 000 euroa/elokuva.

### **DVD:n markkinointi- ja levitystuki**

DVD:n levitystuen tavoitteena on edistää kotimaisen ja laadukkaan, monipuolisen ja maailman elokuvakulttuuria laajasti edustavan elokuvaohjelmiston markkinointia ja saatavuutta videolla ja DVD:llä. Tuki voi olla enintään 50 % markkinointi- ja levityskustannuksista kuitenkin enintään 10 000 euroa.

### **Elokvafestivaalituki**

Suomen elokuvasäätiö myöntää tukea valtakunnallisesti merkittävien festivaalien järjestämisestä varten. ”Valtakunnallisesti merkittävä” -määrittelyssä otetaan erityisesti huomioon ohjelmiston laajuus ja monipuolisuus sekä kansainvälinen tai valtakunnallinen kiinnostavuus niin yleisön kuin mediankin näkökulmasta.

### **Kulttuuriviennin matkatuki**

Matka-avustusta voidaan myöntää elokuvan tekijälle tai tuotantoyhtiölle matkakustannuksiin kansainväliseen elokuvatapahtumaan, jossa tekijän tai tuotantoyhtiön elokuva esitetään kilpailusarjassa tai muussa ohjelmistossa. Periaatteena on, että kutsun esittänyt festivaali tai muu elokuvatapahtuma vastaa kutsutun majoituskuluista. Tuki maksetaan selvitystä vastaan myönteisen tukipäätöksen jälkeen.

### **Kulttuuriviennin kopion, esittelymateriaalin ja tiedottamisen tuki**

Kulttuuriviennin kopion valmistustukea voidaan myöntää kotimaisen elokuvan tuottajalle esityskopion valmistuskustannuksiin sekä elokuvaa esittelevän materiaalin valmistamiseen. Kopiotukea voidaan myöntää myös muihin kuluihin, jotka aiheutuvat elokuvan ensiesityksestä merkittävällä kansainvälisellä elokuvafestivaalilla tai muussa kulttuurivientä edistävällä tapahtumassa. Tuki maksetaan selvitystä vastaan myönteisen tukipäätöksen jälkeen.

## Kulttuuriviennin hanketuki

Hanketuen tavoitteena on edistää suomalaisen elokuvan kulttuuriviennin uusia toimintatapoja. Kulttuuriviennin hanketukea voidaan myöntää tuotantoyhtiölle, elokuvan kansainvälisten levitysoikeuksien haltijalle, tekijälle tai tekijäryhmälle suomalaisen elokuvan (valmistuneen tai valmistumassa olevan) vientiä edistäviin hankkeisiin. Tukea voidaan myöntää enintään 50 % hankkeen kokonaiskustannuksista, ja hankkeen loppuosan rahoituksen on oltava muuta kuin julkista tukea.

## Kulttuuriviennin muu tuki

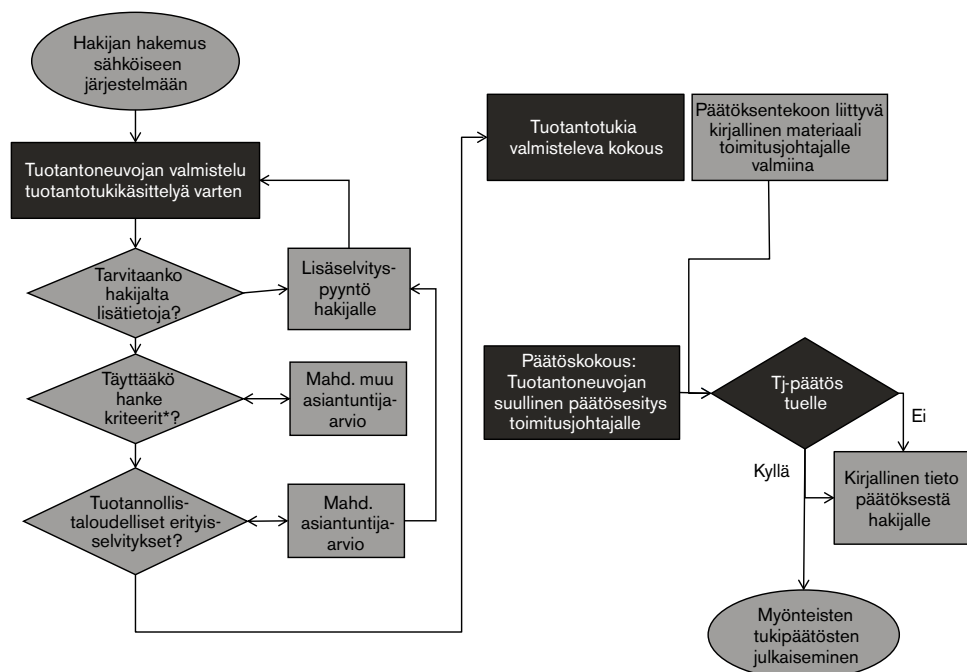
Kulttuuriviennin tukea voidaan myöntää perustelluista syistä myös kohteisiin, jotka uudistavat merkittävällä tavalla suomalaisen elokuvataiteen tunnetuksi tekemistä kansainvälisesti. Myös ulkomaisia yhteistyökumppaneita voidaan tukea, mikäli niiden suunnitelmat suomalaisen elokuvan tunnetuksi tekemisestä ovat hyvin perusteltuja ja ammattimaisia.

## Tv-käännöstuki

Tv-käännöstukea myönnetään tv-draaman, -ohjelmien ja -formaattien käännöksiin ja dubbaukseen kansainväliseen myyntitarkoitukseen. Pääsääntöisesti tuetaan yhden jakson tai ohjelman esittelyn käännättämistä. Tukea voi hakea tv-ohjelman tuotantoyhtiö tai muu kansainvälisten levitysoikeuksien haltija. Myönnettävillä avustuksilla pyritään edistämään kotimaisten tv-tuotantojen ja formaattien viennin mahdollisuuksia ja lieventämään pienellä kielialueella toimimisesta johtuvia haittoja kulttuuriviennissä.

## 3.3 Tukiasioden käsittely

Suomen elokuvasäätiö noudattaa tuotantotukiasioden käsittelyssä seuraavan kaltaista prosessia:



\* Sisällöllisen, ilmaisullisen ja tuotannollisen kokonaisuuden lisäksi tuenhakijan taiteelliset, ammatilliset ja taloudelliset edellytykset hankkeen toteuttamiseksi

**Kuva 2.** Suomen elokuvasäätiön tukiprosessi

Tukihakemukset toimitetaan aluksi liitteineen SES:n sähköiseen hakemusjärjestelmään. Tuotantoneuvoja aloittaa hankkeen käsittelyn säätiön laatiman aikataulun<sup>11</sup> puitteissa saatuaan hankkeen hakemukset. Hän valmistelee päätösesitykset ottaen huomioon hankkeen sisällöllisen, ilmaisullisen ja tuotannollisen kokonaisuuden sekä tuen hakijan taiteelliset, ammatilliset ja taloudelliset edellytykset hankkeen toteuttamiseksi. Tuotantoneuvoja voi harkintansa mukaan tavata hakijaa.

Tuotantoneuvojat voivat käyttää tarvittaessa ulkopuolisia asiantuntijoita hankkeen arvioinnissa. Tuotantoneuvojalla on velvollisuus pyytää hakijalta hankkeen budjettiin, rahoitukseen tai hakijan taloudelliseen tilaan liittyviä tietoja, mikäli ne ovat puutteellisia.

Ennen päätöskokousta tuotantoneuvoja ja tuotanto- ja festivaalikoordinaattori käyvät keskinäisen palaverin hankkeista, jotka ovat tulossa päätöskokoukseen ja joiden tuotannollis-taloudelliset näkökohdat vaativat erityistä tarkastelua tai ennakkoselvittelyä. Hakijoilta pyydetään tarvittavat lisäselvitykset. Näiden täytyy olla selvitetty, jotta hanke voidaan viedä eteenpäin tuotantotukipäätöksiä valmistelevaan kokoukseen.

Viimeistään viikkoa ennen päätöskokousta pidetään tuotantotukipäätöksiä valmisteleva kokous eli ns. Tupro, johon osallistuvat esittelijät, tuotantojohtaja, tuotanto- ja festivaalikoordinaattori, hallintojohtaja ja toimitusjohtaja. Kokouksessa käsitellään hankkeisiin ja tuotantoyhtiöihin liittyviä tuotannollis-taloudellisia ja hallinnollisia asioita, jotka päätöskokoukseen tulossa olevien hankkeiden osalta tulee olla selvitetty. Valmistelukokoukseen osallistuvat henkilöt, jotka ovat osallistuneet hankkeiden käsittelyyn tai joiden on toimenkuvansa vuoksi syytä saada tietoonsa niihin liittyvä informaatio. Toimitusjohtaja osallistuu kokoukseen varmistaakseen, että kunkin hankkeen osalta kaikki on valmista päätöksentekoa varten. Mikäli selvitykset ovat puutteellisia, hanke ei ole valmis esiteltäväksi päätöskokouksessa.

Samaan aikaan muiden päätöksentekoon liittyvien kirjallisten liitteiden tulee olla valmiina ja toimitettuna toimitusjohtajalle tutustumista varten. Kyseinen kirjallinen materiaali koostuu lähinnä käsikirjoituksesta sekä tarvittaessa toimitusjohtajan tarvitsemasta hankekohtaisesta lisämateriaalista. Esittelijä tekee tämän jälkeen päätösesityksensä toimitusjohtajalle.

**Esitys- ja levitystoiminnan tukiasioden** käsittelyssä levityspäällikkö valmistelee yhdessä levitysassistentin kanssa tukipäätökset. Levityspäällikkö esittelee päätösesitykset toimitusjohtajalle.

**Kulttuuriviennin tukiasioden** käsittelyssä kulttuuriviennin päällikkö valmistelee yhdessä kulttuuriviennin assistentin kanssa tukipäätösesitykset. Kulttuuriviennin päällikkö esittelee päätösesitykset toimitusjohtajalle.

**Festivaalitukiasioden** käsittelyssä tuotanto- ja festivaalitukikoordinaattori valmistelee tukipäätösesitykset. Tuotanto- ja festivaalitukikoordinaattori esittelee päätösesitykset toimitusjohtajalle.

Jos **erillismäärärahojen** myöntämisen yhteydessä ei ole annettu tarkempia ohjeita, hallintojohtaja valmistelee tarvittaessa erillisohjeet. Tuen esittelijän päättää toimitusjohtaja.

**Toimitusjohtajan päätöskokouksessa** toimitusjohtaja tekee hankekohtaiset päätökset perustuen etukäteen hänelle toimitettuun kirjalliseen materiaaliin ja esittelijän suulliseen esitykseen kokouksessa.

---

<sup>11</sup> Käsikirjoitus, kehittämis- ja tuotannon ennakkotuen haku on jatkuva. Määräaikoja hakemusten jättämiselle ei ole. Hakemukset käsitellään saapumispäivämäärän mukaisessa järjestyksessä. Tuotantoneuvojat vastaavat hakemusten muodossa tulleisiin yhteydenottoihin noin 4–6 viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä pyytämällä hakemukseen täydennystä, ehdottamalla tapaamista tai ilmoittamalla, mikä päätösesitys hakemusasiassa on. Tuotantoneuvoja tekee päätösesityksensä vasta, kun hänellä on riittävät tiedot esityksen tekemiseen ja kaikki hakemuksen tukiohjeiden mukaiset liitteet on toimitettu määräajassa. Hakemuksen kaikkien liitteiden toimittamisen takaraja on 21 päivää ennen päätöskokousta. Tämä aikatauluraami ei siis perustu säädöksiin vaan on säätiön itsensä laatima.

Käsikirjoitusten, kehittämistuen ja tuotannon ennakkotuen osalta tuotantoneuvojat esittelevät päätösesitykset huomioiden hankkeen sisällöllisen, ilmaisullisen ja tuotannollisen kokonaisuuden sekä tuenhakijan taiteelliset, ammatilliset ja taloudelliset edellytykset hankkeen toteuttamiseksi.

Päätöskokouksessa ovat läsnä toimitusjohtajan ja esittelijöiden lisäksi tuotantojohtaja, tuotanto- ja festivaalikoordinaattori, tuotanto-osaston assistentti, levitysassistentti, hallintojohtaja ja tiedottajat.

Henkilökohtaisen käsikirjoitustuen päätöskokoukset pidetään erillisinä kokouksina, joihin osallistuvat tuotantoneuvojat, tuotantojohtaja, tuotanto-osaston assistentti ja toimitusjohtaja.

Päätöskokousten ajankohdat on ilmoitettu säätiön kotisivuilla kevät- ja syyskausittain.<sup>12</sup>

Päätöksistä tiedotetaan ensin hakijoille kirjallisesti. Vasta tämän jälkeen myönteiset päätökset tiedotetaan julkisuuteen.

Säätiö on rakentanut vähitellen mallia, jossa hakijat saavat entistä tarkemman kirjallisen perustelun kielteiselle päätökselle. Perusteluissa eritellään ammattitaitoon, taiteelliseen sisältöön sekä tuotannollis-taloudellisiin seikkoihin liittyviä syitä. Nämä ilmaistaan päätöskirjeessä kuitenkin vain asiakokonaisuuden tasolla tyyliin ”hanke ei täytä säätiön tukiohjeissa ilmaistujen tavoitteiden mukaisia vaatimuksia”. Lisäksi arvioinnin vertailukohtana ilmoitetaan käytetyn tukea saaneita hankkeita, mutta vain yleisellä tasolla.

Selvyyden vuoksi mainittakoon, että tämä on erilainen arviointi kuin mitä säätiön henkilöstö kirjaa säätiön sisäisessä käytössä oleviin hankkeiden arviointilomakkeisiin. Viimeksi mainitut ovat olleet käytössä vuodesta 2011 alkaen.

Kielteisen tukipäätöksen saaneita hankkeita ja perusteluja ei julkisteta. Kielteisen päätöksen saaneesta hankkeesta voi tehdä myöhemmin uuden korjatun hakemuksen.

### 3.4 Tukiohjeisto

Suomen elokuvasäätiön tukiohjeet, jotka säätiön hallitus hyväksyy, ovat saatavana säätiön kotisivuilla<sup>13</sup>. Tukiohjeita päivitetään tarpeen mukaan. Viimeisimmät päivitykset tukiohjeisiin oli tehty selvityksen kirjoitushetkellä maaliskuussa 2013.

Tukiohjeissa on esitetty lakien mukaiset tiedot tukitoiminnan lähtökohdista, tukimuodoista, tuen myöntämisestä, tuen maksamisesta, seurannasta, loppuselvityksestä sekä tukisopimuksen purkamisesta ja tuen takaisin perinnästä. Määräaikaisten ja kokeiluluontoisten tukimuotojen ohjeet on julkaistu erillisinä liitteinä säätiön kotisivuilla.

### 3.5 Säätiön tulostavoitteista

SES:n toimintaa ohjaavat strategiset tavoitteet<sup>14</sup> pyrkivät luomaan pysyvän perustan, jonka varaan säätiö rakentaa lyhyen aikavälin johtamisen painopistealueet. Ne puolestaan määrittävät etenemistavan kohti pitkän tähtäimen visiota.

Säätiön strategisia tavoitteita ovat:

- tuotannon, jakelun ja kulttuuriviennin tukivarojen jakaminen tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti

<sup>12</sup> <http://ses.fi/tukitoiminta/esittely/>

<sup>13</sup> <http://ses.fi/tukitoiminta/ohjeet-ja-lomakkeet/>

<sup>14</sup> [http://ses.fi/fileadmin/dokumentit/Toimintakertomus\\_2012.pdf](http://ses.fi/fileadmin/dokumentit/Toimintakertomus_2012.pdf)

- tiedon jakaminen ja myönteisen ilmapiirin luominen elokuvaa koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa
- elokuvan ammatillisen tason nostaminen
- uusien jakelualustojen kehityksen tukeminen

Säätiön pitkän tähtäimen tavoitteet vuoteen 2015 mennessä on ilmaistu visiossa seuraavasti:

- rahoituksen nostaminen pohjoismaiselle tasolle
- kansainvälisesti kilpailukykyinen tuotantokannustin elokuva-alalle
- kattava digitaalinen elokuvateatteriverkosto
- elokuva mukaan Yleisradiolakiin
- hyvitysmaksujärjestelmän vastattava teknologian kehitykseen
- kotimaisten tekijänoikeuksien turvaaminen
- suomalaisen elokuvan viennin vahvistaminen
- elokuvan aseman turvaaminen EU:n kulttuuripolitiikassa

Säätiön tukitoiminnan määrälliset tavoitteet on kirjattu vuosittaiseen toimintasuunnitelmaan muodossa kotimaisen elokuvan prosenttiosuus elokuvakäynneistä. Vuonna 2012 tämä tavoite oli 20 %, joka ylittyi selvästi. Kotimaisen elokuvan osuus oli 28 %, mikä merkitsi 2,4 miljoonaa katsojaa. Tämä oli kaksinkertainen määrä edellisvuoteen verrattuna.

Laadullisista tavoitteista tärkein on tuotannon monipuolisuus. Tätä on arvioitu SES:n vuosikertomuksessa vain lyhyesti. Muita laadullisia kriteerejä ovat taiteellinen taso ja omaperäisyys.

Säätiön toiminnan määrällisiä ja laadullisia tavoitteita ja tuloksia käsitellään vuosittain säätiön ja opetus- ja kulttuuriministeriön edustajien välisissä tuloskeskusteluissa.



## 4 Selvitystyön tulokset

Käsittelen tässä luvussa selvitystyössäni esiin nousseita kysymyksiä siten, että pääpaino on luvun 1.2 mukaisissa tutkimusongelmissa. Nostan esiin myös muita seikkoja, jotka kytkeytyvät edellä mainittuihin kysymyksiin, mutta käsittelen niitä varsinaisia tutkimusongelmia suppeammin.

Luku rakentuu siten, että olen jäsentänyt asiakokonaisuudet väliotsikoinnin mukaisesti. Käsittelen pääsääntöisesti kunkin kohdan aluksi elokuva-alan edustajien näkemyksiä kyseisestä teemasta. Sen jälkeen esittelen säätiön eli SES:n hallituksen tai toimitusjohtajan ja säätiön henkilöstön näkemykset. Kun käytän termiä ”säätiö”, se viittaa säätiön toimielimiin eli toimitusjohtajaan ja/tai hallitukseen, ja termi ”säätiön henkilöstö” säätiön toimihenkilöihin.

Esitän kunkin osion lopuksi suositukseni asiakokonaisuutta koskeviksi jatkotoimenpiteiksi.

Seuraavissa alaluvuissa toistuu selvitystyössä esiin noussut yleinen piirre: sinänsä selviltä vaikuttavista asioista esiintyy monenlaisia tulkintoja. Näitä on esimerkiksi lakien ja säätiön niistä esittämien tulkintojen sekä tukiohjeiden ja asiakkaiden niistä esittämien tulkintojen välillä. Lisäksi kirjoittamattomien eli suullisten tukiohjeiden osalta ilmeni erilaisia käsityksiä. Näitä piirteitä on käsitelty seuraavissa luvuissa asiakokonaisuuksien mukaisesti.

### 4.1 Lainsäädäntö

#### **Elokuva-alan edustajien näkemykset**

Haastattelemillani säätiön asiakkailla oli vain vähän näkemyksiä ja mielipiteitä säätiön toimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä. Kuvaava yksittäinen kommentti elokuvan edistämistä koskevasta laista oli, että ”se ei estä eikä mahdollista mitään”.

Kyseisen lain osalta huomiota kiinnitettiin lähinnä termeihin ”elokuva” ja ”muut kuvaohjelmat”, joiden merkitystä ja sisältöä toivottiin määriteltävän tarkemmin alan nopea kehitys huomioon ottaen. Jälkimmäisen termin osalta nousi esiin kysymys sen suhteesta televisio-ohjelmiin ja sitä kautta laajemmin säätiön suhteesta tv-tuotantoihin. Toinen tästä juontuva peruskysymys, johon palaan myöhemmin, on elokuvan luonne toisaalta taiteena ja toisaalta yritys- ja elinkeinotoiminnan tuloksena syntyvänä tuotteena.

Asiakaskunnan parissa ei ole havaittu säätiön toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön liittyviä erityisiä ongelmia. Katsottiin, että sääntely ei saisi jatkossakaan olla liian tiukkaa, ettei se rajoita liikaa säätiön toiminnan joustavuutta. Tämä katsottiin välttämättömäksi hal-

linnon tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta sekä asiakkaiden että säätiön piirissä.

Hyvän hallintotavan osalta keskeisenä ongelmana pidettiin hyvän ja ”järkeväksi” kutsutun hallinnon välistä suhdetta. Lakien mukainen hyvä hallintotapa voi johtaa alan kannalta katsottuna tarpeettomiksi ja resursseja hukkaaviksi katsottaviin toimintoihin, minkä puolestaan katsotaan olevan ristiriitaista säätiölle asetettujen tulostavoitteiden kannalta. Käytännössä tällä tarkoitettiin lähinnä raskaita sopimusmenettelyjä, yhtiöiden taustatietojen selvittämistä ja toteumien raportointia ja valvontaa sellaisissakin tapauksissa ja tukimuodoissa, jotka eivät alan edustajien mielestä vaadi sitä aidosti taloudellisen merkittävyytensä tai luonteensa vuoksi.

Tukipäätöksistä mahdollisesti tehtävien valitusten osalta asiakkaat nostivat keskeiseksi huolenaiheeksi sen, että hallinto-oikeus arvioisi hankkeiden taiteellista sisältöä. Asiakkaiden mielestä oikeus voi arvioida valitustapauksissa vain hallinnollisia muutoseikkoja, ei sisältöä. Tämä puolestaan edellyttää alan edustajien mielestä SES:ltä selkeää prosessia päätönsä sisällöllisessä perustelussa.

### **Säätiön ja sen henkilöstön näkemykset**

Säätiön ja sen henkilöstön näkökannalta päätösten valitusoikeus muodostaa suurimman lainsäädäntöön liittyvän uhkakuvan, sillä valitusten suuri määrä muodostaisi kestäättömän hallinnollisen taakan säätiön nykyiselle organisaatiolle. Säätiö kehittäisi mieluummin sisäistä oikaisuprosessiaan, jonka tulisi palvella SES:n ydintoimintoja, ei hallintoa sinänsä. Säätiö haluaisi verrata prosessia tiedetoimikuntien toiminnassaan harjoittamiin periaatteisiin.

Käytännön tasolla valituksia ei kuitenkaan nähdä suurena ongelmana, sillä sekä säätiön että asiakkaiden edustajat totesivat, että valituksia tulee vähän ja ”ammattilaiset eivät valita”. Mahdolliset valituksen aiheet pyritään selvittämään jo tukiprosessien aikana keskusteluissa tuotantoneuvojen ja asiakkaiden välillä. Tämä ei kuitenkaan aina sulje pois sitä mahdollisuutta, että ihmisten välille syntyy tulehtuneita tilanteita. Nämä voivat johtaa valituksiin, jos tilanteita ei pystytä ratkaisemaan muilla tavoin.

Elokuvataiteen edistämistä koskevan lain 5 §:ssä ei ole rajoitettu millään tavoin valitusoikeuden perustetta. Kyse ei kuitenkaan ole suoraan valitusoikeudesta vaan ensin oikaisusta, ja sen jälkeen valitusmenettelystä, jos asiakas on tyytymätön oikaisuun.<sup>15</sup> Lain 5 § 1 momentissa tarkoitettua oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Muutoin muutoksenhausta on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Säätiön henkilöstön mielestä 5 §:ä tulisi tarkastella tarkemmin laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmista. Lisäksi säätiön henkilöstön edustajat katsoivat, että tehokkaan ja järkevän hallinnon kannalta valtionavustuslain 3 §, joka vaatii sopimukset – ja niiden edellyttämän hallintoprosessin eri vaiheet – kaikista tuista, on hankala esimerkiksi henkilökohtaisina apurahoina jaettavien käsikirjoitustukien osalta.

Hallituksen pöytäkirjojen julkisuutta on arvioitu hallinto-oikeudessa tapauksessa, jonka on käynnistänyt eräs toimittaja pyydettyään nähtäväksi säätiön hallituksen pöytäkirjoja. Hallinto-oikeus on toistaiseksi todennut, että Suomen elokuvasäätiö on julkisuuslain

<sup>15</sup> 5 §: Jos tuen hakija on tyytymätön 2 §:ssä tarkoitettua tuen myöntämistä koskevaan päätökseen, on hakijalla oikeus vaatia kirjallisesti oikaisua elokuvasäätiöltä. Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

4 §:ssä tarkoitettu viranomainen ainakin siltä osin kuin sen toiminta koskee elokuvataiteen edistämisestä annetun lain mukaisesta tuesta päättämistä. Sen on toiminnassaan sovellettava tällöin julkisuuslain säännöksiä.

Säätiön tulkinta tästä on ollut, että julkisuuslaki koskee vain ja ainoastaan tuen päättämiseen liittyvää toimintaa. Asiakkaiden parissa ei ilmennyt vastakkaisia näkemyksiä tästä tulkinnasta.

Lainsäädäntöä koskevaan tarkasteluun liittyy myös se, että Suomessa SES:n tehtävä on määritelty huomattavasti kapeammin kuin muissa vastaavissa instituutioissa Pohjoismaissa. Niissä vastaavien instituutioiden toiminta kattaa koko alan.

### Suositukset

- On tarkasteltava kriittisesti, johtaako säätiön toimintaa määrittävien lakien tarkka noudattaminen tehottomaan ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteen kannalta tarkasteltuna merkittävässä määrin tarpeettomaan hallintotyöhön. Jos näin on, on tutkittava, löytyykö tapoja joustaa säätiön toimintaa ohjaavien lakien tulkinnoissa siten, että hallintoa ja viranomaistehtäviä voidaan harjoittaa mahdollisimman kevyesti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.
- Elokuvataiteen edistämistä koskevan lain valmistelutyössä on syytä etsiä mahdollisia tapoja löytää kultainen keskitie hyvän hallintotavan ja käytännön tasolla tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan hallintotavan väliltä.
- Termien "elokuva" ja "muu kuvaohjelma" merkityksiä on syytä avata, tarkentaa ja saattaa ajan tasalle alan kehitys<sup>16</sup> huomioon ottaen.

## 4.2 SES:n hallintomalli ja hallitus

Selvitystyön aikana ajankohtaisin SES:n hallintoon liittyvä aihe oli säätiön hallitusten jäsenten jääviyskysymys tukien suhteen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toimitti 4.12.2012 Suomen elokuväsäätiössä hyvän hallinnon vaatimusten kannalta tarkastuksen. Tarkastuksessa oli käynyt ilmi, että säätiön hallitukseen oli kaudella 2010–2012 kuulunut jäsen, joka oli hakenut ja saanut tuottajana elokuväsäätiön tukea elokuvan tuottamiseen.

Elokuväsäätiön hallintoelinten, joita ovat säätiön hallitus ja säätiön toimitusjohtaja, esteellisyttä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tekemässä päätöksessä (16.12.2013) arvioitiin hallintolain 28 §:ssä säädettyjen esteellisyysperusteiden näkökulmasta.

Moittivana käsityksenään apulaisoikeusasiamies esittää, että toimitusjohtajan hallitukselle alisteinen rooli mahdollistaa rakenteellisen korruption. Hyvän hallinnon sekä esteellisyysäännösten näkökulmasta on ongelmallista, että elokuväsäätiön toimitusjohtajaa johtavan ja valvovan hallituksen jäsen "säätiön sisäpiiriläisenä" hakee ja saa merkittävää tukea, jonka käytön valvonnasta hän myös yhtenä toimijana vastaa. Apulaisoikeusasiamies moittii myös opetus- ja kulttuuriministeriötä tehokkaan ja kokonaisvaltaisen säätiön toiminnan valvonnan laiminlyönnistä.

Ohjaavana käsityksenään apulaisoikeusasiamies esittää, että opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa huomioon rakenteellisen esteellisuuden mahdollisuudet elokuväsäätiön hallituksen jäsenten valinnassa. Lisäksi apulaisoikeusasiamies kehottaa ministeriötä korjaamaan

<sup>16</sup> Erityisesti luvussa 5 esitetyt digitalisoitumiseen liittyvät seikat.

elokuvataiteen edistämistä koskevan lain 4 §:n vanhentuneen viittauksen kumottuun hallintomenettelylakiin sekä tähdentää, että rahallisesti merkittävän elokuvataiteen tukemisessa noudatetaan hallinnon julkisuusperiaatteita.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että jatkossa tässä aluvussa esitetyt näkemykset perustuvat haastatteluihin, jotka tehtiin ennen edellä mainitun päätöksen julkaisemista.

### **Elokuva-alan edustajien näkemykset**

Säätiön asiakkaiden näkemykset SES:n hallintomallista ja hallituksesta riippuivat pitkälti siitä, oliko heillä henkilökohtaista kokemusta toimimisesta hallituksen puheenjohtajana, jäsenenä tai varajäsenenä vai ei.

Keskeisin ajankohtainen kysymys selvitystä tehtäessä oli hallituksen jäsenen mahdollista jääviyttä koskeva prosessi, jossa eduskunnan apulaisoikeusasiamies selvitti, onko hallituksen jäsen, joka on mahdollinen säätiön tuen saaja, lähtökohtaisesti estynyt toimimaan säätiön hallituksen jäsenenä.

Haastattelemini alan toimijoiden yksimielinen näkemys on, että elokuva-alan edustus ja sen syvälinen tuntemus ovat välttämättömiä asioita hallitustyön toimivuuden kannalta. Jos hallitus koostuisi ainoastaan elokuva-alan ulkopuolisista luottamushenkilöistä, tähän liittyisi erilaisia riskejä.

Näistä nousivat esiin muun muassa se, että jos hallitus koostuisi vain alan ulkopuolisista luottamushenkilöistä, hallituksella olisi vain muodollinen rooli. Keskustelujen taso olisi liian abstrakti ja luonne kulttuuripoliittinen, jolloin hallituksen ja operatiivisen johdon välille syntyisi vääränlaista tyhjää tilaa. Tällöin ”alan ääni” eli alalla ammatikseen toimivien henkilöiden ja yhtiöiden edustajien näkemykset jäisivät helposti kuulematta kaikenlaisissa päätöksissä ja linjakeskusteluissa. Lisäksi henkilöihin, jotka eivät tunne alaa, voitaisiin vaikuttaa väärällä tavalla. Myös toimitusjohtajan toiminnan tukeminen ja seuraaminen eivät mitä todennäköisimmin toimisi toivotulla tavalla.

Jääviyskeskustelu nähtiin tarpeettomaksi siltäkin kannalta, että hallitus ei voi puuttua millään tavoin tehtyihin tukipäätöksiin. Tämän puolesta puhuu alan edustajien mielestä se, että hallituksen jäsenet tai heidän taustayhteisönsä ovat saaneet viime vuosina kielteisiäkin tukipäätöksiä.

Tästä huolimatta katsottiin, että jääviyskysymyksissä on oltava tarkkana siitä, miltä asiat näyttävät, ettei säätiön toiminnan legitimitetti kärsi julkisuudessa leviävien väärien mielikuvien vuoksi. Katsottiin, että hallituksen jäsenen tulee aina pystyä nousemaan oman edun yläpuolelle.

Elokuva-alaa edustavien hallituksen jäsenten asiantuntemuksen osalta katsottiin tärkeäksi, että heidän kauttaan hallituksessa on mukana sekä taiteellista että taloudellistuotannollista osaamista. Alan eri osapuolten ja lähtökohtien edustuksen nähtiin lisäävän yhteistä ymmärrystä.

Hallitusta koskeissa keskusteluissa ja eri tahoilta tietooni saatettujen erilaisten kirjallisten dokumenttien kautta kävi ilmi, että alan ja säätiön välisissä suhteissa on ollut suuria ongelmia ja luottamus pulaa edellisen vuosikymmenen loppupuoliskolla. Tilanne on kuitenkin selvästi kohentunut viime vuosina. Alan edustajat kertoivat, että huonompina aikoina esiintyi ongelmia muun muassa tiedonkulussa hallituksen jäsenten ja säätiön välillä. Toimitusjohtajan katsottiin muun muassa toimineen omavaltaisesti ja ohittaneen hallituksen joissakin tärkeissä asioissa.

Toisaalta myönnettiin, että alan pienuudesta johtuen SES:n hallituksenkin piirissä syntyy ristiriitoja ja asiat henkilöityvät helposti. Hallituksen selvitystyön tekemisen aikainen

puheenjohtaja sai hyvää palautetta toiminnastaan kaikilta tahoilta, ja alan edustajat totesivat hallituksen toiminnan kehittyvän koko ajan toimivampaan suuntaan. Yleisesti esitetyn kannan mukaan säätiön hallituksen työ ja sen toimivuus perustuu viime kädessä konsensukseen ja hallituksessa alaa edustavien yksittäisten toimijoiden keskinäiseen luottamukseen.

Hallituksen keskeiseksi tehtäväksi katsottiin dialogin käyminen toimitusjohtajan kanssa säätiön toiminnan sisällöstä, linjasta ja prosesseista. Toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan välisen yhteistyön toimivuus katsottiin riippuvan pitkälti henkilöistä. Hallituksen jäseniltä toivottiin enemmän aktiivisuutta alalle tärkeiden asioiden esiin nostamisessa keskusteluihin.

Elokuva-alan edustajille opetus- ja kulttuuriministeriön rooli SES:n hallinnossa nähtiin epäselvänä. Toisaalta katsottiin hyväksi, että ministeriö ei pyri puuttumaan säätiön toimintaan väärällä tavalla, mutta toisaalta sitä halutaan ”huutaa helposti apuun” alan sisäisten kysymysten ratkaisijaksi. Eräs haastateltava luonnehti OKM:tä ”sulkeutuvaksi simpukaksi”, joten ministeriönkin on syytä tuoda julkisuudessa selkeämmin esiin rooliaan elokuva-alan asioissa.

### **Säätiön ja sen henkilöstön näkemykset**

Säätiön näkökulmasta hallitus on lähellä elokuva-alaa, sillä säätiön mielestä ala itse käytännöllisesti katsoen nimittää edustajansa hallituksen ministeriön kuulemismenettelyn kautta. Säätiön mielestä sen toimintaa valvotaan jo nyt kahdelta eri taholta: ministeriö valtion taholta ja elokuva-ala itse hallituksen kautta. OKM:n ohjaus on näyttäytynyt alan suuntaan yksinomaan hallinnollisena eikä siinä ole havaittu toivotussa määrin kulttuuripoliittista otetta.

Hallituksen jäsenten jääviyskeskustelussa on nostettu esiin yhtenä vaihtoehtona lisätä säätiön hallintomalliin hallintoneuvosto tai valtuuskunta, jos alan edustajat eivät voisi olla hallituksen jäseninä. Säätiön ja alan edustajien mielestä tämä olisi kuitenkin keinotekoinen rakenne. Se tekisi hallintorakenteesta tarpeettoman monimutkaisen, jolloin asioiden valmistelu ja niistä päättäminen olisivat liian pitkiä ja tehottomia prosesseja.

Säätiön omaisuuden kartuttamisen osalta ei esitetty juurikaan kannanottoja. Yleisesti ottaen katsottiin hyväksi, jos säätiö pyrkisi aktiivisesti kartuttamaan omaisuuttaan erilaisen lahjoitusten ja testamenttien muodossa.

### **Suosituks**

- Hallituksessa tulee jatkossakin olla elokuva-alan toimijoita siten, että alan sisäiset erilaiset ryhmät, lähtökohdat ja osaamiset ovat tasapuolisesti edustettuina.
- Yksinomaan alan ulkopuolisista luottamushenkilöistä koostuva hallitus ei vastaisi tarkoitustaan ja olisi omiaan aiheuttamaan ongelmia säätiön ja alan toimijoiden välille, eikä olisi optimaalinen säätiönkään kannalta.
- Hallituksen jäsenten jääviyskysymyksissä tulee noudattaa tarkkaa linjaa sekä hyvän hallintotavan että väärin mielikuvien aiheuttamien riskien kannalta. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi selkeitä jääväyskirjauksia hallituksen pöytäkirjoissa aiheen ja tilanteen niin vaatiessa.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön on syytä tuoda omassa toiminnassaan ja viestinnässään selvemmin ja aktiivisemmin esille oma roolinsa SES:n hallinnossa ja elokuva-alan asioissa sekä kansallisen tason virallisten kulttuuri- ja taidepoliittisten linjanvetojen suhde SES:n toimintaan.

## 4.3 Säätiön strategia ja sen suhde taide-, kulttuuri- ja elinkeinopolitiikkaan

### Elokuva-alan edustajien näkemykset

Haastattelemieni alan toimijoiden mielestä SES:n strategian suurimmat ongelmat liittyvät liian epäselvästi lausuttuihin tavoitteisiin. Säätiön jokaisen tukipäätöksen katsotaan olevan luonteeltaan ainakin jossain määrin kulttuuripoliittinen, mutta säätiöllä ei katsota olevan tarpeeksi selkeästi muotoiltua linjaa.

Alan edustajien toiveet ovat haastattelujeni perusteella tässä suhteessa ristiriitaiset. Toisaalta säätiöltä toivottiin laajempia kulttuuripoliittisia kannanottoja sekä elokuva-alan tukemista rahan lisäksi myös yleisemmän tason keinoilla. Toisaalta sen toivottiin keskittyvän vain nykyisiin ydintoimintoihinsa eli elokuvien tuotannon, levityksen ja esittämisen taloudelliseen tukemiseen. Alaa koskevien kulttuuripoliittisten linjakeskustelujen osalta SES:n ja elokuvataidetoimikunnan katsottiin olevan liian erillisiä saarekkeita, jotka eivät kohtaa edes ministeriön vastuullisten virkamiesten tasolla.

Yksi SES:n kannalta keskeisistä kysymyksistä liittyy siihen, onko toiminnan lähtökohdiana taide vai tuote. Haastattelemieni henkilöiden kommenttien perusteella taiteen korostaminen painottaa yksittäisiä tekijöitä, sisältöä, laatua sekä taide- ja kulttuuripoliittisia linjauksia. Tuotteen korostaminen painottaa puolestaan yhtiöiden liikevaihtoa ja kannattavuutta, katsojamääriä, jakelukanavia ja elinkeinopoliittisia linjauksia. Käytännön tasolla säätiön tukipäätökset koskevat kuitenkin aina jossain määrin molempia osa-alueita.

Suomessa toimii tällä hetkellä rekistereiden ja arvioiden mukaan noin 300 tuotantoyhtiötä, mutta alan ammattilaisten arvioiden mukaan vain 10–15 yhtiötä harjoittaa ammattimaista ja säännöllistä pitkien fiktioelokuvien tuotantoa. Sen lisäksi toimii joukko lyhyt- ja dokumenttielokuviin keskittyneitä yhtiöitä<sup>17</sup>.

SES ei lähtökohtaisesti voi puuttua omilla toimillaan markkinoiden toimintaan, rakenteisiin tai alalla toimivien yhtiöiden määrään eikä kilpailla elokuva-alan toimijoiden kanssa markkinoilla. Tosiasiassa se vaikuttaa kuitenkin tukipäätöksillään markkinoihin vähintään epäsuorasti. Alan toimijoiden mielestä markkinat ja kilpailu pitävät kuitenkin viime kädessä itse huolen alan yhtiörakenteesta.

Säätiön tukitoiminta perustuu hankekohtaisiin arviointeihin, jolloin niiden taustalla olleet yhtiöt ovat olleet periaatteessa toissijainen asia, vaikka tuen saannin ehtona onkin tiettyjen tuotannollis-taloudellisten edellytysten täyttyminen. Alalla onkin keskusteltu jo pitkään ns. slate-mallista, joka on käytössä joissakin maissa kuten Ruotsissa<sup>18</sup>.

Slate-mallin perusajatus on, että tukea ei osoiteta yksittäisille hankkeille vaan yksittäisille tuotantoyhtiöille useamman rinnakkaisen elokuvahankkeen valmisteluun ja toteutukseen pidemmällä aikavälillä. Tuessa painottuu tällöin hankekohtaista arviointia enemmän elinkeinopoliittinen näkökulma.

Mallin puolesta puhuvat toteavat, että slate toisi pitkäjänteisyyttä sekä säätiön että tuotantoyhtiöiden toimintaan. Heidän mielestään tuki kohdistuisi tällöin hankkeisiin, joilla on keskimääräistä paremmat edellytykset täyttää tukitoiminnan kohteille asetut määrälliset ja laatuavoitteet. Suomen suurimpienkin tuotantoyhtiöiden taseet ovat pääsääntöisesti

<sup>17</sup> Selvytyksen vuoksi mainittakoon, että kyse ei ole kahtiajaosta vaan pitkää fiktiota tuottavat yhtiöt tuottavat jossain määrin myös lyhyt- ja dokumenttielokuvia.

<sup>18</sup> <http://www.sfi.se/sv/varastod/MEDIA-Desk-Sverige/Stod-till-producenter/Utveckling-Slate-funding/>

heikossa kunnossa, jolloin slate-malli toisi mukanaan uudenlaista taloudellista vakautta ja jatkuvuutta tuotantoyhtiöille.

Slate-mallin vaihtoehdoksi esitettiin myös hanke- tai yhtiökohtaisia lainoja, joita SES voisi myöntää. Myös tukien ja lainojen yhdistelmät olisivat mahdollisia. Tällaisen mallin vertailukohtana voisi toimia esimerkiksi Tekesin toiminta. Lisäksi mainittiin, että Norjassa on käytössä malli, jossa paikallinen säätiö tukee ohjaaja-tuottaja-työpareja kolmen vuoden ajan kerrallaan.

Slate-malliin kielteisesti suhtautuvien alan toimijoiden mielestä Suomessa on vain muutama yhtiö, joka pystyisi harjoittamaan mallin mukaista toimintaa. Lisäksi Suomen markkinoiden katsottiin olevan kooltaan liian pienet tällaiselle mallille, joka veisi tukivaroja hyviltä yksittäisiltä hankkeilta tai aiheuttaisi yleisempää eriarvoistumista. Rahojen päätyminen käytettäväksi muuhun kuin tuotantojen valmisteluun nimettiin myös riskiksi.

Säätiön strategisten linjausten osalta sekä alan toimijoiden että säätiön henkilöstön kanssa käydyissä keskusteluissa nousi esiin myös kysymys siitä, miten voidaan madaltaa oikealla tavalla uusien kykyjen ja heidän yhtiöidensä pääsyn kynnystä säätiön asiakkaiksi. Lisäksi useissa keskusteluissa toivottiin säätiön ottavan selkeämmän kannan siihen, mikä on elokuvan ja television suhde säätiön toiminnassa sekä tuotannon että jakelun osalta.

Viimeksi mainittu seikka liittyy digitalisoitumisen vaikutuksiin elokuva-alan toimintaympäristöön. Digitalisoituminen ei vaikuta ainoastaan tuotantoprosesseihin ja perinteisiin elokuvateattereihin vaan myös uudenlaisiin jakelukanaviin ja ansaintalogiikoihin verkkoympäristössä sekä kuluttajien kulutustottumuksiin.<sup>19</sup>

### **Säätiön ja sen henkilöstön näkemykset**

Säätiö itse katsoo, että sen ensisijainen tehtävä on kulttuuripoliittinen ja kansallisen kulttuuristrategian mukainen. SES on ammattitaiteen tukija, joka harjoittaa hankelähtöistä tukitoimintaa ja joka ei saa häiritä markkinoita. Säätiön henkilöstö tiedostaa kuitenkin hyvin, että tukipäätökset vaikuttavat joka tapauksessa markkinoihin verrattuna tilanteeseen, jossa tuotannon, levityksen, markkinoinnin ja viennin rahoitus olisi täysin riippuvainen kaupallisista toimijoista. Säätiön toimitusjohtajan mielestä suomalaista kulttuuripolitiikkaa ohjaa nykyisin liikaa taiteilijoiden toimeentulohuolet, jolloin siitä puuttuu laajempi näkökulma.

Säätiö sanoo lähtevänsä siitä, että sillä ei voi olla omaa agenda. Sen on hallittava taide, teknologia ja talous, ja sen tukitoiminnan on oltava monipuolista. Säätiö katsoo olevansa velvollinen turvaamaan elokuvateattereiden tulevaisuuden, sillä elokuva on tarkoitettu katsottavaksi ensisijaisesti valkokankaalta. Elokuvien levitys ja teatteritoiminta ovat lähtökohteisesti bisnestä, jolla ei ole erityistä eetosta alan kehittämisen suhteen.

Säätiölle on olennaista kasvattaa luottamuspääomaa elokuva-alan ja keskeisten sidosryhmien suuntaan. Osana tätä työtä säätiön hallitus oli selvityksen kirjoittamisen aikoihin tekemässä strategian kirkastamistyötä eri teemojen ympärille organisoitujen työryhmien muodossa. Tavoitteena on säätiön tehtävien selkiyttäminen ja niiden säätiön toimintaa ohjaavan vaikutuksen vahvistaminen. Säätiön henkilöstön edustajat totesivat, että SES ei saa olla kiinni vääränlaisessa todellisuudessa.

Laajempien kulttuuripoliittisten kysymysten osalta säätiö katsoo, että sille on tärkeintä perusviestin selkeys suhteessa kulttuuris-taiteellisiin ja kaupallisiin piirteisiin sekä suhteessa yhteiskuntaan laajemmin. Säätiö kaipaakin enemmän keskustelua elokuvan yhteis-

---

<sup>19</sup> Tätä aihepiiriä on käsitelty tarkemmin luvussa 5.

kunnallisesta ja yhteisöllisestä merkityksestä ja vaikuttavuudesta, jotta sen tavoitteiden asettamisesta voitaisiin keskustella nykyistä laajemmalla pohjalta. Esimerkiksi syksyllä 2013 Suomen kulttuurirahaston tutkimuksessa suomalaiset nimesivät elokuvan itselleen tärkeimmäksi taiteen muodoksi<sup>20</sup>.

### **Suositukset**

- Elokuva- ja av-alan, säätiön ja ministeriön edustajat käyvät keskustelukierroksen säätiön toiminnan laajemmista kulttuuripoliittisista lähtökohdista. Esimerkiksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, teknologian kehityksen ja kuluttajien uudenlaisten katselutottumusten kautta tulee arvioida säätiön toiminnalleen asettamien mittareiden relevanssia suhteessa toimintaympäristön muutoksiin sekä laajempiin kansallisiin kulttuuri- ja taidepolitiikan linjauksiin.
- Säätiö kirkastaa strategiaansa ja viestii siitä enemmän elokuva- ja av-alan toimijoille, sidosryhmille ja ns. suurelle yleisölle.
- Slate- tai Tekes-luonteisen lainoitus- ja tukimallien osalta säätiö käy strategisen linjakeskustelun sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että alan kanssa, luo minimikriteerit ja hallinnollisen mallin pilottihankkeen toteuttamiselle sekä käynnistää määräaikaisen kokeilun. Pilottivaiheen jälkeen arvioidaan tuloksia hankkeelle asetettujen tavoitteiden ja kokonaisvaikuttavuuden kannalta. Tulosten perusteella tehdään päätökset jatkosta.
- Säätiö selvittää digitalisoitumisen vaikutuksia elokuva-alan toimintaympäristöön, systematisoi asiaa koskevan kehityksen seuraamisen ja tiedon keräämisen ja jakamisen sekä tekee asiakokonaisuutta koskevat strategiset päätökset mahdollisimman ripeän aikataulun puitteissa.

## **4.4 Säätiön tulostavoitteet**

Säätiön toiminnan tuloksia arvioidaan säätiön piirissä, elokuva-alan parissa ja opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä määrällisesti että laadullisesti. Määrällisesti tärkeimmät mittarit ovat elokuvateattereiden katsojamäärät ja kotimaisen elokuvan prosentuaalinen osuus niistä. Laadullisista mittareista tärkein on eri yleisöryhmät huomioon ottava monipuolinen tuotanto.

Muita arvioinnin kriteerejä ovat olleet muun muassa hakemusten määrä sekä säätiölle kuuluvien muidenkin kuin tukitoimintaan liittyvien tehtävien tavoitteiden toteutuminen. Säätiön ja ministeriön välisissä tuloskeskusteluissa ei kuitenkaan ole säätiön edustajien mukaan käytetty selkeää ja toistuvaa mallia, vaan tavoitteet on asetettu vuosittain.

Säätiön toiminnan tehokkuuteen liittyy lisäksi henkilöstökulujen suhde toiminnan tuloksiin. Säätiön kulubudjetti vuodelle 2014 on noin 2,2 miljoonaa euroa, josta palkkojen osuus mukaan lukien hallituspalkkiot on noin 60 %.

### **Elokuva-alan edustajien näkemykset**

Edellä mainittuihin lähtökohtiin liittyy yleisempi kysymys elokuvan katsojasuhteesta eli siitä, tuleeko säätiön tukitoiminnan tuloksia arvioida vain valkokangaskatsojien määrän perusteella vai tulisiko siinä huomioida kaikki mahdolliset maksulliset ja maksuttomat

---

<sup>20</sup> <http://skr.fi/kulttuuritiedote>.



katsomiskerrat erilaisten uusien ja perinteisten jakelukanavien ja päätelaitteiden kautta. Nämä näkökulmat liittyvät erityisesti digitalisoitumisen mukanaan tuoneisiin markkinoiden uudenlaisiin piirteisiin.

Alan edustajien yleinen näkemys oli, että suomalainen elokuva voi tällä hetkellä erittäin hyvin. Säätiön tavoite kotimaisille elokuville vuodelle 2012 oli 20 % osuus valkokangaskatselusta, mutta tulos oli peräti 28 % eli 2,4 miljoonaa katsojaa. Tässä suhteessa Suomi edustaa tällä hetkellä EU:n huipputasoa, sillä keskimääräinen kotimaisen elokuvan katsojaosuus EU-maissa oli 13 %. Suomessa tapahtui myös alueen suurin katsojamäärien kasvu eli 19 %.<sup>21</sup>

Haastattelemani henkilöt totesivat, että teattereiden katsojamäärä on elokuva-alan ainoa yksiselitteinen mittari. Monet arvioivat, että kotimaisen elokuvan katsojaosuus ei voi juurikaan enää kasvaa nykyisestään. Katsojamäärät liittyvät lipputuloihin ja siten suoraan rahoitukseen, ja erityisesti kannattavuuden ns. break even –tarkasteluun eli kohtaan, jossa tulot kattavat elokuvaan investoidut varat.

Valkokangaskatselun todettiin myös korreloivan pitkälti muun katselun kanssa, vaikka teoskohtainen hajonta voikin olla leveä. Online-katselusta ei ainakaan tässä vaiheessa ole vielä saatavana sellaista tietoa, jota voitaisiin käyttää arvioinneissa.

Elokvien tv-katselumäärien käyttämisen osalta todettiin, että yksi sen keskeisimmistä ongelmista on erilainen aikaperspektiivi. Elokuva saa yleensä tv-ensi-iltansa vasta kuu-kausia tai jopa vuosia teatteriensä-iltansa jälkeen, ja jotkut elokuvat voivat kerätä eri syistä merkittäviä katsojamääriä vasta tv-uusintaesityskerroillaan. Alan toimijat katsoivat, että tv-katselumäärät voisivat vähintään täydentää SES:n pitkän aikavälin tulostarkastelua sekä määrällisesti että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta.

Yksi katselun mittaamisen ulottuvuus on, käsitelläänkö maksettuja ja ilmaisia katselukertoja samoin tavoin. Haastatteluissa esitettiin, että yhteiskunnan kannalta ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta on pitkälti sama, maksetaanko katselusta vai ei, mutta alan kaupallisten toimijoiden ja ammattilaisten toimeentulon sekä ammatillisen osaamisen jatkuvuuden takaamisen kannalta asialla on suuri ero.

Hyvän markkinatilanteen vuoksi alan kritiikki kohdistuukin lähinnä säätiön tukemien pitkien fiktioelokuvahankkeiden määrään. Useimpien mielestä yli 30 vuosittaista ensi-iltaa on liikaa Suomen kokoisille markkinoille. Arvostelijat katsovat, että julkaisut pakkaantuvat liikaa lyhyiden ajanjaksojen sisään. Tällöin elokuvat ”syövät toisiaan” eli esimerkiksi niihin asetut markkinointipanokset ja –tuot voivat mennä osittain hukkaan, kun liian monet hankkeet kilpailevat samanaikaisesti sekä median että yleisön huomiosta.

Käytännön esimerkkinä tästä mainittiin, että vuonna 2012 kolme merkittävää kotimaista perhe-elokuvaa julkaistiin yhden kuukauden sisällä. Levittäjien mukaan ensi-iltojen määrän kasvu ei ole lisännyt suhteessa kuluttajien määrää.

Alan edustajat totesivat, että 5–10 elokuvaa tuo vuosittain valtaosan katsojista, jolloin ainakin kymmenen elokuvaa voisi jättää tukematta ja tekemättä tai tehdä ne vain televisiota varten. Osa haastateltavistani kuitenkin katsoi, että monipuolisuuden takaaminen vaatii tietyn määrän ensi-iltoja. Kukaan ei voi olla myöskään varma etukäteen, mitkä elokuvat keräävät suurimmat katsojamäärät, eikä SES:n tuella voi ostaa menestystä.

Riittävän suuren ensi-iltojen määrän katsottiin takaavan balanssin isojen tuotantojen ja pienten budjettien elokuvien välillä. Molempia katsottiin tarvittavan, ja pienten budjettien elokuvat ovat yleensä isoja tuotantoja enemmän riippuvaisia säätiön tuesta.

<sup>21</sup> SES:n toimintakertomus 2012, s. 4.

Viime kädessä säätiön tukitoiminta riippuu kuitenkin markkinoiden tarjonnasta eli niistä hankkeista, joita alan toimijat kehittelevät ja joista he tekevät tukihakemuksia säätiölle. Tarjonta voi vaihdella paljonkin vuosittain niin määrän, laadun kuin aiheidenkin osalta. Jotkut totesivatkin sarkastisesti, että ”jos kotimaisella elokuvalla menee hyvin, se on alan toimijoiden ansiota ja jos huonosti, se on säätiön vika”.

Alan toimijat katsoivat myös, että tukitoiminnassa ja sen monipuolisuuden arvioinnissa ei ole syytä mennä liian tiukkaan genre-kategorisointiin. Osan mielestä tukitoiminnan tulisi olla nykyistäkin monipuolisempaa ja säätiön tulisi harjoittaa enemmän riskinottoa.

### **Säätiön ja sen henkilöstön näkemykset**

Säätiön edustajat myönsivät, että ensi-iltojen määrää koskeva kritiikki on ainakin osittain oikeutettua. Tuettavien hankkeiden määrän ennakointiinkin laskevan vuonna 2014 muun muassa pienentyvien varojen ja sen myötä entisestään tarkentuvan harkinnan vuoksi.

Muista säätiön tulosten arvioinnin kritiikin aiheista nousi esiin laadulliset mittarit. Tiettyille alan toimijoille kyse on elokuvataiteen tukemisesta, jolloin säätiöllä on oltava muitakin tukitoimintaa ohjaavia kriteerejä kuin katsojaluvut. Erityisesti lyhyt- ja dokumenttielokuvien osalta katsojamäärien katsottiin olevan liian suppea näkökulma.

Viimeksi mainittujen osalta mittareina kyseeseen tulevat lähinnä festivaalimenestys, näkyvyys alan kansainvälisissä julkaisuissa, tv-myyntit ja institutionaalisen levityksen tulokset. Dokumenttien osalta yhdeksi tulostittariksi esitettiin yhteiskunnallista vaikuttavuutta, joka ilmenisi esimerkiksi elokuvien aiheista syntyvinä laajempina julkisina keskusteluina kuten ”Reindeer Spottingin” kohdalla nuorisosta ja huumeista. Vaikuttavuuden arviointi todettiin kuitenkin monimutkaiseksi kysymykseksi.

Lisäksi todettiin, että taiteen autonomia edellyttää dialogia yhteiskunnan kanssa, jotta säätiölle osoitetusta rahasta saadaan eniten irti. Raadollisimmillaan elokuva-alan ei kuitenkaan katsottu näkevän säätiön toiminnassa muuta arvoa kuin tukirahan.

Alan toimijat ehdottivat yhdeksi yleisen tason mittariksi alan kehittymistä kaikilla sen osa-alueilla. Alan toimijat mainitsivat mahdollisena mittarina myös elokuvailmaisun kehittymisen, mutta sen arviointi todettiin vaikeaksi. Alan toimijoiden sekä säätiön ja sen henkilöstön toivelistalla oli lisäksi elokuvakulttuurin yleisempi edistäminen, pelien ja elokuvan uudenlaisten suhteiden huomioiminen sekä yleisön kulutustottumusten muutosten kunnioittaminen ja huomioiminen tulosten arvioinnissa.

Alan toimijat arvioivat lisäksi kriittisesti kotimaisen elokuvan heikkoa kansainvälistä menestystä. Tämän osa-alueen tilastointi ja arviointi muodostaa oman kysymyksensä.<sup>22</sup>

SES:tä kritisoiitiin myös elokuva-alan tilastoinnin puutteista. Säätiö itse on havainnut saman ongelman, mutta vetoaa asiassa resurssipulaansa.

### **Suosituks**

- Säätiön tukitoiminnan tulosten määrällisessä arvioinnissa tulee tutkia, missä määrin ja millä tavoin myös muu kuin valkokangaskatselu voidaan huomioida tukitoiminnan tulosten mittarina sekä luoda menetelmät tätä koskevan luotettavan tiedon keräämiseksi ja käyttämiseksi säätiön toiminnan tulosten mittaamisessa.
- Mittausmenetelmät tulee vakioda siten, että eri vuosien tuloksia voidaan verrata toisiinsa mahdollisimman yksiselitteisellä tavalla.

<sup>22</sup> Kansainväliseen toimintaan ja vientiin liittyviä kysymyksiä käsitellään luvussa 4.10.

- Säätiön tukitoiminnan tulosten laadullisessa arvioinnissa tulee luoda menetelmiä, joissa huomioidaan tukitoiminnan vaikutukset elokuvakulttuuriin ja yhteiskuntaan laajemmalla tasolla. Mahdollisia toteutustapoja ovat esimerkiksi asiantuntijaselvitykset, tutkimukset sekä kuluttajakyselyt.
- Elokuva- ja koko av-alan tilastointi tulee suunnitella kokonaisvaltaisesti alan eri toimijoiden kesken ja osoittaa tilastointitoiminnalle riittävät resurssit.

## 4.5 SES:n rooli elokuva-alalla ja säätiön organisaatio

### Elokuva-alan edustajien näkemykset

Säätiön asema elokuva-alalla on jo lähtökohtaisesti jännitteinen, sillä se on yksityinen säätiö, jolla on viranomaistehtäviä ja joka toimii julkisilla varoilla. Säätiöllä itsellään ei ole muuta omaisuutta kuin kiinteistö, jossa se toimii.

Selkeimmin jännite näkyy tukitoiminnan luonteessa. Toisaalta alan edustajat katsovat helposti, että säätiöllä on liian vahva oma tahto ja että se ohjaa liikaa alan toimintaa. Toisaalta katsotaan, että säätiö ei voi olla tukiautomaatti vaan tuen tulee perustua hankekohtaiseen arviointiin. Säätiön vahvuuden ja heikkouden välillä nähdään monia asteita, ja yksittäisten alan toimijoiden mielipiteet kumpuavat selvästi henkilökohtaisista kokemuksista asioinnista säätiön kanssa.

Tosiasiassa useimpia pitkiä fiktioelokuvia ei voitaisi tuottaa Suomessa ilman säätiön tukea, ja näin ollen säätiö voi alan toimijoiden mukaan periaatteessa kaataa minkä tahansa hankkeen. Heidän mielestään säätiöllä on todellista valtaa ennen tuotantotuen myöntämistä, mutta ei enää leikkauksivaiheessa.

Säätiön ratkaisut ovat tärkeitä kaikkien alan eri toimijaryhmien ja koko elokuva-alan kehittymisen kannalta. Tämä ei koske ainoastaan elokuvien tuotantoa vaan myös niiden levitystä ja markkinointia sekä vientiä. Jotkut alan toimijat puhuivat myös mentaalisesta ja asennevallasta eli siitä, onko säätiö alan kannalta partneri vai anonyymi rahoittaja.

Alan edustajat totesivat säätiön organisaatiosta, että se ei ole kovin virtaviivainen. Eniten kritiikkiä esitettiin kansainvälisen osaston rakenteesta ja toiminnasta. Yksittäisistä alan toimijoita häirinneistä seikoista nostettiin esiin säätiön henkilökunnan laajamittainen osallistuminen tiettyihin alan tapahtumiin, minkä mielekkyys kyseenalaistettiin. Säätiön toimitusjohtaja totesi tähän, että festivaaleille osallistumiset ovat toisaalta ammattitaidon kehittämistä ja toisaalta henkilöstöä motivoivaa virkistystoimintaa.

### Säätiön ja sen henkilöstön näkemykset

Säätiö itse katsoo, että se on aliresursoitu suhteessa sen työ- ja tehtävämääriin. Esimerkiksi yksittäinen tuotantoneuvoja käsittelee vuosittain yli 200 hakemusta, joihin liittyy sisällön arvioimisen lisäksi myös taustalla olevien yhtiöiden tilanteen selvittäminen. Myönteisen päätöksen saavien hankkeiden osalta suoritetaan vielä uusi ja tarkempi hallinnollinen sopimus- ja seurantatyö. Hakemusten lisäksi tulevat erilaisiin tapahtumiin osallistuminen, keskustelut asiakkaiden kanssa ja muu hallinnollinen työ.

Kasvavien hakemuskärien myötä resurssien rajallisuus aiheuttaa säätiön mielestä uhan sen legitimitetille. Tällä hetkellä se katsoo tuottavansa hyvää hallintoa ostopalveluna ministeriölle alihintaan. Säätiön mukaan monet assistentit ovat ylipäteviä nykyisiin tehtäviinsä, jolloin ongelmaksi muodostuu motivoivan urapolun rakentaminen ja osaamista vastaavan palkkatason saavuttaminen.

Tukiprosessin hoitamisen lisäksi ilmeisimmät lisäresurssien tarpeet liittyvät tiedonkeruutyöhön eli lähinnä tilastoinnin kehittämiseen sekä digitalisoinnin vaikutusten seuraamiseen ja siitä tiedottamiseen alalle.

### **Suositukset**

- Säätiön tehtäviä, tukiprosessia ja resursseja tulee arvioida yksityiskohtaisesti ja puolueettomasti ennen kaikkea siltä kannalta, vaarantuuko asiakkaiden tasavertaisuus ja oikeudet suhteessa säätiön viranomaistehtäviin, jos hakemusmäärät kasvavat jatkossakin.
- Jos tilanne havaitaan ongelmalliseksi, on arvioitava uudelleen organisaation resurssit ja tehtävä tarvittavat kehittämis- ja korjaustoimenpiteet.

## **4.6 Tukiprosessi**

### **Elokuva-alan edustajien näkemykset**

SES:n tukiprosessin luonnetta asiakkaiden näkökulmasta kuvaa ehkä parhaiten erään haastateltavan lausunto, jonka mukaan ”säätiön prosessit ja ohjeet tulee ehdottomasti olla samanlaisia kaikille, mutta kaikki haluavat joustavuutta ja yksilöllistä palvelua omassa asiassaan”.

Haastattelujeni perusteella alan ammattilaiset tuntevan SES:n tukiprosessin hyvin. Eniten kritiikkiä esitettiin neljästä asiasta, jotka ovat ennustettavuus, läpinäkyvyys, ajoitus ja päätösten perustelut. Tuotantoneuvoja koskevia kysymyksiä käsittelen luvussa 4.9.

Kritiikin aiheista ennustettavuus ja läpinäkyvyys liittyvät lähinnä asiakkaiden ja säätiön välisessä tiedonkulussa ilmeneviin ongelmiin. Ennustettavuudella alan toimijat viittasivat tässä yhteydessä lähinnä siihen, miten loogisia säätiön tukipäätökset ovat, jos keskeiset sisällölliset ja tuotannollis-taloudelliset seikat ovat kunnossa. Lisäksi sillä viitattiin myös siihen, miten varmana he pystyivät pitämään positiivista tukipäätöstä ja minkä suuruinen tukisumma olisi.

Haastatteluissa esiin tulleita kielteisiä kokemuksia olivat muun muassa tilanteet, joissa hakija ei saa tietoa siitä, mitä ja miten hänen hankkeensa esitellään tai hakijalle on jäänyt epäselväksi, miksi kaksi periaatteessa samanlaista hanketta on saanut hyvinkin eri suuruisia tukia. Myös se, että kaikki hakijat eivät pääse tapaamaan neuvoja koettiin ongelmalliseksi ja jopa henkisesti raskaasti, jos hanketta pari vuotta valmistellut tekijä ei pääsekään keskustelemaan siitä hakemuksia käsittelevän henkilön kanssa kasvokkain.

Mainintoja saivat lisäksi tapaukset, joissa hanke on jätetty pöydälle ja sanottu, että se jää odottamaan toisen samankaltaisen hankkeen hakemusta ilman, että ensimmäisen hankkeen hakija voisi osallistua prosessiin millään tavoin. Tällöin aiemman hakemuksen jättänyt taho jää tavallaan myöhemmin tulevan hankkeen aikataulun vangiksi, eivätkä he pysty vaikuttamaan oman hankkeensa käsittelyn aikatauluun. Tämä voi aiheuttaa merkittäviä ongelmia aiemman hakemuksen jättäneelle tuotantoyhtiölle muun muassa kuvausaikataulujen ja hankkeeseen kiinnitettyjen ammattilaisten suhteen.

Edellä kuvatun kaltaisissa tapauksissa ratkaisuksi ehdotettiin, että säätiö tekisi selväksi, millaisia argumentteja tukiprosessin aikana voi käyttää. Tällöin keskustelua voitaisiin käydä samoista lähtökohdista siten, että asetelma olisi selkeä kaikille hakijoille.

Kertomusten perusteella yksi peruslähtökohdista on, että ammattilaiset eivät hae tukea elleivät he näe tuen saamisen mahdollisuuksia hyväksi tai ellei heille näy jonkinlaista vihreää valoa. Haastateltavani totesivat, että ennustettavuus on toisaalta tärkeää tuottajalle jatkuvuuden varmistamiseksi, mutta toisaalta liiallinen ennustettavuus voi johtaa elokuva-

tuotannon tasapäisyyteenkin. Tämä ei puolestaan ole hyvä koko alan kannalta, joten moni ei ollut varma, onko olemassa nykyistä parempia vaihtoehtoja. Eri tukimuodoista kehitystuki katsottiin vaikeimmin ennustettavaksi.

Keston osalta yleisimpiä kritiikin aiheita olivat hakemusten pidentyneet käsittelyajat ja hakemusten pöydälle jättäminen. Erityisen tärkeäksi ripeä käsittelytahti nähtiin kansainvälisissä projekteissa, joissa eri tahojen päätösprosessit ketjuuntuvat helposti, kun muut rahoittajatahot edellyttävät kansallisen tukiorganisaation mukana olemista. Päätöksenteon toivottiin olevan nykyistä nopeampaa ja jopa julmempaa, jotta elinkelpoisten hankkeiden kehittelyyn riittäisi enemmän rahaa ja säästäisi säätiön henkilöstön resursseja.

Tuottajapuolella yhdeksi ongelmaksi nähtiin liian monien käsikirjoitusten tukeminen. Näistä vain osa voidaan toteuttaa elokuvaksi saakka, ja niihin pitäisi heidän mielestään olla tuotantoyhtiön kiinnostus jo hakuvaiheessa. Käsikirjoitushakemusten käsittely nähtiin tämän vuoksi yhdeksi prosessia hidastavaksi tulpaksi. Lisäksi käsikirjoitus- ja tuotantotuen suhde nähtiin prosessimielessä monimutkaiseksi ja katsottiin, että sitä voisi suoristaa.

Keskusteluissa nousi ongelmana esiin myös ”roskatuotanto”, jonka katsottiin aiheuttavat ongelmia sekä henkilöstö- että tukiresursseille. Roskatuotannolla viitattiin laadun lisäksi siihen, että tukea tulisi jakaa ennen kaikkea hankkeille, joiden toteuttajat ovat uskottavia ja jatkuvuutta luovia. Tukea ei tulisi myöntää heidän mielestään vain yhtä hanketta varten perustetuille yhtiöille, joille ei ole nähtävissä tulevaisuutta tai ns. roistotuottajille, jotka harjoittavat tietoisesti epärehellistä toimintaa.

Alan toimijat totesivat, että erilaisilla yhtiöillä on erilaiset rahoitusmahdollisuudet erilaisista lähteistä. Tällöin säätiön tehtävänä on arvioida, mikä on kulloinkin todellinen tuen tarve.

Aikatauluongelman ratkaisuksi esitettiin sekä asiakkaiden että säätiön piirissä etukäteen ilmoitettuja hakuaikoja<sup>23</sup>. Säätiön henkilöstön kannalta hakemukset voivat tulla liian myöhäisessä vaiheessa tai liian kasassa, ja jos kaikki vuodelle budjetoidut tukirahatkin on jo käytetty, aikatauluongelmilta ei voi välttyä. Yhdeksi variaatioksi alan toimijat ehdottivat eri teemoihin kuten kansainväliset hankkeet ja lastenelokuvat perustuvia hakukierroksia.

Päätösten perustelu on ollut hankala asia sekä asiakkaille että säätiölle. Asiakkaat katsovat helposti, että säätiöllä ei ole selkeää linjaa, kun varsinkaan kielteisiä päätöksiä ei ole perusteltu yksityiskohtaisesti kirjallisesti vaan hakijat ovat saaneet lähinnä suullista palautetta hankkeen eri vaiheissa. Säätiö taas on välttänyt laajempien kirjallisten palautteiden antamista luvussa 4.1 kuvattujen valitusoikeutta koskevien hallinnollisten riskien vuoksi.

Esimerkkinä edellä mainituista seikoista monet haastateltavat mainitsivat 50/50-tuen. Se on lähtökohtaisesti ehkä säätiön selkein tukimuoto perusteiden osalta ja sen ennustettavuus on hyvä. Sen sijaan käytännön tasolla läpinäkyvyys on ollut heikko, kun alan toimijoiden kertomusten perusteella hakijoille ei ole aina ilmoitettu heidän hankkeilleen annettuja pisteitä.

Kaiken kaikkiaan nykyinen tuotannon eri vaiheita koskeva monivaiheinen tukiprosessi katsottiin tarpeettoman monimutkaiseksi yksittäisen hankkeen etenemisen kannalta, ja sitä ehdotettiin yksinkertaistettavaksi erityisesti käsikirjoitus- ja valmisteluvaiheiden osalta. Suurimmaksi ongelmaksi nähtiin pitkät käsittelyajat, jolloin hanke ei pääse etenemään, ennen kuin tieto päätöksestä on olemassa. Jos hakemuksia tehdään ja niistä raportoidaan useammassa eri vaiheessa, yksittäisen hankkeen aikataulu voi venyä pahimmillaan kohutuuttomasti.

<sup>23</sup> Selvitystä kirjoitettaessa voimassa oli järjestelmä, jonka mukaan säätiö ilmoittaa tukipäätöskokouksensa päivämäärät ennakoon kotisivuillaan.

Monet alan toimijat katsoivat lisäksi, että hankkeen sisältöön ei tule puuttua tukiprosessissa liikaa, käsikirjoituksia ei kannata hioa liian pitkään ja monivaiheinen tukijärjestelmä ei välttämättä paranna elokuvien laatua.

### **Säätiön ja sen henkilöstön näkemykset**

Säätiön kannalta prosessin hallinnollisesti raskaimpia vaiheita ovat hakijoiden ja hankkeiden tuotannollis-taloudellisten edellytysten selvittäminen ja hankkeiden toteutumien valvonta. Esimerkiksi ketjutettujen yhtiöiden ja monimutkaisten kansainvälisten tuotantojen tutkiminen on hidasta ja hankalaa työtä.

Suurten hakemus- ja hankemäärien vuoksi toteutumien tarkka valvonta ei ole aina mahdollista säätiön nykyisillä resursseilla. Alan toimijoiden haastatteluissa väitettiin jopa, että väärin käytetystä tukirahasta ei aina jää kiinni. Tämän osalta ainakin yksittäiset tekijät kuten freelance-ohjaajat ja –käsikirjoittajat sekä elokuva-alalle CGI<sup>24</sup>-palveluja tarjoavat yhtiöt toivoivat parannusta tilanteeseen.

Yksittäinen hakemus on mukana säätiön tukiprosessissa keskimäärin kolme vuotta, kun aika lasketaan hakemuksen jättämisestä loppuselvityksen hyväksymiseen. Selvitystä kirjoitettaessa säätiön järjestelmissä oli sisällä henkilöstön mukaan yhteensä noin 1.000 eri vaiheessa olevaa hanketta.

Hakijoiden tapaamisen osalta säätiöllä ei ole velvoitetta tavata kaikkia hakijoita toisin kuin esimerkiksi Norjassa. Tämä perustuu säätiön tulkintaan, jonka mukaan säätiön toimintaa koskevassa sääntelyssä tai säännöissä ei eksplisiittisesti vaadita, että kaikki hakijat pitää tavata henkilökohtaisesti. Säätiön tulkinta on tältä osin kuitenkin ilmeisessä ristiriidassa hyvän hallinnon yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa, jonka kirjaimellisen tulkinnan mukaan säätiön edustajien pitäisi tavata joko kaikki hakijat tai ei ketään.

Hakemus- ja hakijamäärät yhdistettynä henkilöstöresurssien määrään muodostaisivat säätiölle käytännön tasolla mahdottoman yhtälön, jos tuotantoneuvojen tulisi tavata kaikki hakijat henkilökohtaisesti. Tämä merkitsisi ainakin käsittelyaikojen huomattavaa pidentymistä nykyisiin verrattuna.

Säätiön tavoitteena on minimoida hallintotyönsä, ja he pyrkivät omien sanojensa mukaan joustamaan aina kun se on mahdollista. Tukiprosessin osalta säätiö pitää nykyistä vaiheistusta tarpeellisenä ja tietää, että asiakkaille tärkeintä on saada päätökset mahdollisimman nopeasti. Jotta päätökset voitaisiin tehdä yksittäisten hankkeiden kannalta ajoissa, säätiö haluaisi saada hakemukset sisään nykyistä varhaisemmassa projektin vaiheessa.

Säätiön toimitusjohtaja tekee lopulliset päätökset tuotantoneuvojen esittelyjen perusteella. Nykyinen toimitusjohtaja ei ole hänen itsensä mukaan koskaan kumonnut neuvon esitystä. Hän on kylläkin voinut laittaa hakemuksen pöydälle, jos esimerkiksi hankkeen tuotannollis-taloudelliset seikat antavat syitä epäillä hankkeen toteutumista, ja vaativat näin ollen vielä lisäselvitysten tekemistä. Tällöin päätös voidaan tehdä vasta siinä vaiheessa, kun tarvittavat lisäselvitykset ovat kunnossa.

Säätiö on itsekin tunnistanut tarpeen kehittää päätösten tekemisen ja perustelemisen itsearviointia organisaation sisällä. Itsearvioinnilla tarkoitetaan säätiön sisäistä prosessia, jossa on pyritty kehittämään säätiön tekemien tukipäätösten perustelujen selkeyttä, hakemaan johdonmukaisempaa tukipoliittista linjaa ja poistamaan tuotantoneuvojen mielivaltaisen käytön mahdollisuudet.

<sup>24</sup> CGI = computer generated imaging eli tietokoneavusteinen visualisointi; CGI-kysymyksiä on käsitelty tarkemmin luvussa 4.8

Itsearviointia on toimitusjohtajan mukaan pyritty kehittämään päätöskirjeiden sisällön, tukiohjeiden selkeyden, hallinnon prosessien yhdenmukaisuuden, pienempien tukimuotojen, läpinäkyvyyden ja mielivallan kirkemisen osalta. Olennaisinta on hänen mukaansa erottaa malli ja henkilö toisistaan selkeästi.

### Suositukses

- Hakemusten käsittelyyn kuluvan ajan minimoimiseksi ja hallinnon tehostamiseksi hakuajajärjestelmää tulee optimoida yhteistyössä asiakkaiden kanssa.
- Säätiön tulee tiedottaa selkeästi kriteereistä, missä tapauksissa tuotantoneuvojen on tarpeellista tavata hakijoita. Jos kaikille hakijoille tarjotaan yhdenvertaisuuden nimissä mahdollisuus neuvon tapaamiseen, vaatii se säätiön resurssien ja hakemusten käsittelyaikojen uudelleen arviointia.
- Edelliseen kohtaan liittyen on syytä arvioida, voidaanko säätiölle tulevien hakemusten määrää kontrolloida paremmin suorittamalla joko jonkinlaista esikarsintaa tai nostamalla läpinäkyvällä tavalla hakemusten jättämisen vaatimustasoa.
- Säätiön tulee kehittää sekä päätösten yksityiskohtaisempaa kirjallista perustelua että omaa sisäistä itsearviointiaan tukiprosessin eri vaiheista.
- Tukiprosessin yhteys säätiön yleisempiin tavoitteisiin on tuotava selkeämmin esiin viestinnässä.

## 4.7 Tukiohjeet

Hyvän hallintotavan ja lain kirjaimen toteutumisen kannalta keskeinen kysymys on, esiintyykö säätiön tukitoiminnassa epävirallisia ja kirjaamattomia ohjeita. Sekä asiakkaat että säätiön edustajat myönsivät, että niitä esiintyy ja niiden luominen on ajoittain jopa välttämätöntä. Kirjaamattomiin sääntöihin liittyy sekä myönteisiä että kielteisiä piirteitä.

Kirjaamattomat ohjeet ovat vaikutuksiltaan kielteisiä, jos ne joko asettavat hakijat eriarvoiseen asemaan tai jos säätiö ja sen edustajat pyrkivät ohjaamaan niiden kautta elokuva-alan toimintaa tavalla, joka on ristiriidassa säätiön aseman ja sen toiminnan periaatteiden kanssa.

Myönteisimmillään kirjaamattomat säännöt tuovat tukiprosessiin ja hallintoon piirteitä, jotka lisäävät joustavuutta ja tehokkuutta. Joka tapauksessa näissäkin tapauksissa tapahtuu asiakkaiden eriarvoistumista, jos säännöt eivät ole kaikkien hakijoiden saatavana samalla tavalla.

Alan edustajat totesivat, että säätiön on ennen kaikkea ymmärrettävä, miten tukiohjeet vaikuttavat kenttään ja miten hyvin ne sopivat yhteen alan vakiintuneiden toimintatapojen kanssa. Ohjeiden noudattaminen ei saisi missään tapauksessa johtaa turhan työn tekemiseen.

Sekä alan että säätiön edustajat totesivat, että säätiön päätöksissä ja ohjeistuksissa on esiintynyt epäloogisuutta, mutta pahimpien ylilyöntien aika olisi jo ohi. Säätiön henkilöstöltä on alan edustajien mukaan tullut ajoittain jopa suoranaisia käskyjä alan kaupallisten toimijoiden suuntaan. Myös tuotanto- ja levitystukea on joskus kytketty toisiinsa asiakkaiden mielestä väärällä tavalla. Tukiohjeista puuttuu esimerkiksi kirjaukset julkaisuikkuista, vaikka niitä käytetäänkin säätiön suullisissa tukiohjeistuksissa.

Tällaisissa tapauksissa asiakkaan mahdollisuudet palauttaa säätiön henkilöstön edustajat ”ruotuun” on riippunut alan toimijoiden mukaan asiakkaan asemasta. Heikossa asemassa oleva asiakas on monesti taipunut säätiön edustajan vaatimukseen pelätessään asemansa heikentyvän tulevien hakemustensa käsittelyssä. Useimmissa tapauksessa kyse on haastattelujen perusteella ollut yksittäisten henkilöstön edustajien persoonallisuuksista ja toimintatavoista, mitä käsittelen luvussa 4.9.

SES:n tukiohjeiden toimivuuteen liittyy kolme haastetta. Ensinnäkin tukiohjeet vahvistaa säätiön hallitus, minkä vuoksi tukiohjeita ei voi eikä kannata päivittää lyhyin aikavälein. Tämä olisi omiaan lisäämään hämmennystä myös asiakkaiden parissa. Yhdeksi ratkaisumalliksi tähän haasteeseen esitettiin määräaikaista tarkastusajankohtaa, jolloin tukiohjeet joko vahvistettaisiin sellaisenaan tai kirjaamattomilla säännöillä korjattuna esimerkiksi kerran vuodessa. Samalla voitaisiin toteuttaa alan kanssa yhteistyössä keskustelu mahdollisista esiintyneistä kirjaamattomista säännöistä, joista halutaan joko eroon tai jotka halutaan vahvistettavaksi osaksi tukiohjeistoa.

Toinen haaste liittyy säätiön asiakaskuntaan. Vaikka tukiohjeet ovatkin olleet jokseenkin samassa muodossa jo pitkään, monet vakiintuneetkin alan toimijat tulkitsevat niitä omalla tavallaan tai he eivät ole vaivautuneet missään vaiheessa perehtymään niihin kunnolla.

Kolmas haaste liittyy joustavuuteen. Jos tukiohjeet ovat liian yksityiskohtaiset ja tarkat, ne kaventavat joustamisen mahdollisuuksia, mikä puolestaan voi pahimmillaan johtaa tehottomaan hallintoon. Tukiohjeiden tarkkuuden ja väljyyden suhdetta tuleekin haastateltujen mielestä tarkastella kriittisesti määräajoin, jotta myönteiset ja kielteiset piirteet voidaan eritellä koko alan yhteisen edun mukaisesti.

Yksittäisistä tukiohjeisiin liittyvistä seikoista nostettiin useimmissa haastatteluissa esiin ns. vaikeat elokuvat. Alan toimijoiden mukaan säätiö on kieltäytynyt kategorisesti soveltamasta sääntöä, minkä mukaan ns. vaikeille elokuville voidaan myöntää 70 % tukea, vaikka sen soveltaminen olisikin ollut mahdollista. Heidän mukaansa säätiö on puhunut eri yhteyksissä vain 50 %:n tukimaksimista, vaikka 70 % sääntöä olisi voitu soveltaa useampiinkin hankkeisiin.

Säätiön mukaan keskimääräinen tuki on ollut 30–40 % hankkeen budjetista. Lisäksi säätiön edustajat totesivat, että jos elokuva saa yli 50 % tukea, jälkituki ei ole mahdollinen.

Kansainvälisten yhteistuotantojen osalta alan edustajat totesivat, että niissä esiintyy epävirallisia kriteerejä muita osa-alueita enemmän esimerkiksi siinä, mihin tukea voidaan käyttää.

Myös säätiön tuen myöntämistä koskeva sitoumuskirje eli letter of commitment (LOC) on alan toimijoiden mielestä epäselvä prosessi. Sen osalta alan edustajat kaipasivat lisää ennustettavuutta ja joustamista, sillä kansainvälisten rahoituspäätösten teko on hidasta. Säätiön henkilöstön edustajat totesivat, että kirjeiden kuuden kuukauden voimassaoloaika on tarvittaessa jatkettu. Alan edustajien mukaan kirjeen käyttö onkin toiminut viime aikoina aiempaa paremmin.

## Suositukset

- Tukiohjeet tulee hyväksyttää määräajoin kuten kerran vuodessa hallituksessa, jolloin niissä voidaan ottaa säännöllisesti huomioon tarpeelliset muutokset. Samalla voidaan arvioida alan edustajien kanssa, esiintyykö säätiön tukitoiminnassa kirjaamattomia ja suullisia ohjeita, jotka ovat säätiön viranomaistehtävien luonteen ja säätiön roolin vastaisia, ja tarvittaessa puuttua niihin tai vahvistaa ne osaksi ohjeistoa.
- Säätiöllä tulee olla oma sisäinen arviointi- ja oikaisuprosessi tilanteisiin, joissa asiakas on saanut kirjaamattomia ohjeita varsinkin silloin, jos ne ovat hänen mielestään säätiön aseman ja virallisen tukiohjeiston vastaisia sekä kohtuuttomia.
- Kansainvälisiä tuotantohankkeita ja sitoumuskirjettä koskevia käytäntöjä tulee selvittää tukiohjeissa.



## 4.8 Tukimuodot

Selvitystyön aikana alan toimijat esittivät säätiön yksittäisistä tukimuodoista havaintoja, jotka eivät sinänsä ole selvitystyön kysymyksenasettelun kannalta keskeisiä, mutta joilla on vähintään välillistä vaikutusta myös selvitystyön kysymyksenasettelun kannalta. Esitän seuraavaksi haastatteluissa esiin nousseita yksittäisiä tukimuotoja koskevia havaintoja ja mielipiteitä.

### Käsikirjoitukset

Joidenkin alan edustajien mielestä henkilökohtaiset käsikirjoitustuet tulisi poistaa, mutta jos näin toimittaisiin, se voisi vaikeuttaa ammattimaisten käsikirjoittajien toimeentuloa. Elokuvakäsikirjoittajat ovat yleensä freelancereita, tv-puolella he taas ovat useammin yhtiöiden palkkalistoilla.

Katsottiin myös, että kehitystuesta vain pieni osa päättyy käsikirjoitukseen, vaikka elokuvan etu vaatisi toisin. Säätiön tulisi erityisesti käsikirjoittajien ja ohjaajien mielestä valvoa tätä tarkemmin. He katsoivat, että harvat käsikirjoittajat saavat tehdä useampia pitkiä elokuvia, joten ammattimaisen tekemisen tukeminen loisi pitkäjänteisyyttä.

Käsikirjoitustuen loppuselvityksen vaatimus valmiista käsikirjoituksesta aiheuttaa käsikirjoittajien mielestä turhaa työtä. Käsikirjoittajien mielestä ns. treatment eli kohtausluettelo, josta näkyy elokuvan rakenne ja käännekohdat, tulisi hyväksyä loppuselvitykseksi. Lisäksi muistutettiin, että käsikirjoittajien nimien tulisi olla esillä tukipäätöksistä tiedotettaessa.

### Ennakkotuki

Alan toimijoiden mielestä ennakkotukipäätöksiä on tehty joskus heppoisilla perusteilla. He edellyttäisivät, että tuottajan lisäksi hankkeella olisi hakuvaiheessa myös taiteellinen tekijä.

Ohjaajat totesivat, että ennakkotukea on joskus haettu joidenkin ohjaajien nimissä, vaikka kyseinen ohjaaja ei ole tiennyt asiasta mitään.

Useat alan toimijat totesivat, että tukitoiminnassa tulisi painottaa huomattavasti nykyistä enemmän ennakkosuunnittelua ja käsikirjoittamista. Esimerkiksi onnistunut jälkituotanto ja CGI-työt vaativat laadukasta ennakkosuunnittelua. Tukien maksuaikataulua moitittiin liiallisesta takapainotteisuudesta. Tällöin esimerkiksi CGI-palveluja elokuva-alalle tarjoavat yhtiöt kärsivät helposti merkittäviäkin taloudellisia tappioita, mikä puolestaan vaikeuttaa CGI-palvelujen kotimaista tarjontaa ja kehittämistä.

Yhdeksi epäkohdaksi CGI-yhtiöiden edustajat mainitsivat lisäksi sen, että CGI-yhtiöt eivät ole voineet hakea tukea säätiöltä. Säätiö on perustellut alan toimijoiden mukaan tätä sillä, että CGI-yhtiöille ei jää tuottajan tekijänoikeuksia.

CGI-yhtiöiden asema julkisista varoista myönnettävän tuen suhteen on kuitenkin määritelty selvästi EU-komission tiedonannossa<sup>25</sup>. Sen mukaan komissio tarkastaa tukea saavista audiovisuaalisista teoksista viiden eri perusteen osalta, soveltuvatko tämän tiedonannon piiriin kuuluvat, audiovisuaalisten teosten käsikirjoittamisen, projektien kehittämisen, tuotannon, levityksen ja myynninedistämisen tueksi suunnitellut tukiohjelmat sisä-

<sup>25</sup> Tiedonanto elokuville ja muille audiovisuaalisille teoksille myönnettävästä valtiontuesta 15.11.2013 (2013/C 332/01)

markkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti<sup>26</sup>. Tämän perusteella elokuvatuotantojen CGI-osuuksiin ei ole mahdollista saada SES:n tukea.

CGI-yhtiöiden rooli on kuitenkin muuttunut merkittävästi tietokoneavusteisen visuaalisoinnin määrän ja merkityksen kasvaessa yksittäisten hankkeiden osalta koko ajan. Tämän vuoksi CGI-palveluja alalle tarjoavien yhtiöiden asemaa tulisi tarkastella uudelleen sekä EU- että kansallisella tasolla.<sup>27</sup>

## Jälkituki

Yksittäisistä tukimuodoista jälkituki herätti eniten kritiikkiä alan edustajien haastatte- luissa. Katsottiin, että 1990-luvulla vallinnut kotimaisen elokuvan vaikea markkinati- lanne, minkä vuoksi tukimuoto aikoinaan perustettiin, on muuttunut oleellisesti. Tämän vuoksi useat alan toimijat ehdottivat, että tukimuoto tulisi joko lopettaa kokonaan tai sitä tulisi kehittää merkittävästi nykyistä markkinatilannetta vastaavaksi.

Tukimuodon puolesta puhuvat katsoivat kuitenkin, että tukimuoto motivoi parhaim- millaan kaupallisen riskin ottamiseen ja katsojamäärän maksimoimiseen. Sen katsottiin olevan myös elintärkeä tuotantoyhtiöiden talouden kannalta.

Jälkituki on aiheuttanut kiistoja käsikirjoittajien ja ohjaajien sekä tuotantoyhtiöiden välillä siitä, onko jälkituki tuloa, josta käsikirjoittajat ja ohjaajat ovat oikeutettuja saamaan rojaltituloa. Säätiö on asettunut kiistassa tuottajien puolelle tukiohjeisiinsa vedoten.

Tukimuodon arvostelijat totesivat lisäksi, että se vie ennakoituvuutta seuraavana vuonna käytössä olevilta tukivaroilta. Säätiön mukaan jälkituen osuus olikin aluksi liian suuri eli 30 % jaetuista tukivaroista, mutta tällä hetkellä sen osuus on vain 3 %.

## Hankekohtaisen tukimäärän kattosumman nostaminen

Alan toimijat toivoivat, että hankekohtaista kattosummaa nostettaisiin nykyisestä 800 000 eurosta yhteen miljoonaan. Säätiön mukaan hallitukselle on tulossa tätä kirjoitettaessa käsittelyyn esitys tästä.

Joidenkin alan edustajien mielestä kattosumman tulisi olla korkeampi tai sitä ei tulisi olla lainkaan, jotta liikkumavaraa olisi erityisesti suurissa ja kansainvälisissä hankkeissa. Toisten mielestä taas vain harvat ansaitsevat tai tarvitsevat tukea kattosumman verran. Lisäksi katsottiin, että suuret yksittäiset tuet olisivat pois muista hankkeista ja monipuoli- suudesta, ja riskit olisivat erittäin suuret. Tuki tulisi alan edustajien mielestä mitoittaa hankkeen potentiaalin mukaan.

Uskottiin myös, että jos virallista kattoa ei olisi, syntyisi kuitenkin tosiasiallinen katto. Epävirallisen ohjeiden välttämiseksi julkinen kattosumma katsottiin tästä näkökulmasta hyväksi asiaksi.

26 Kohden viisi mukaan ”käsikirjoittamiseen, projektin kehittämiseen, jakeluun tai myynninedistämiseen tarkoitetun tuen lisäksi tiettyihin elokuvantekotoimintoihin ei saa myöntää muuta tukea. Tämän seurauksena tavoitteena on, ettei tukea varata yksittäisille osille tuotannon arvoketjua. Kaikki audiovisuaaliselle teokselle annettava tuki olisi myönnettävä sen kokonaisbudjettiin. Tuottajalla pitäisi olla vapaus valita ne elokuvan budjetin kustannuserät, jotka käytetään muissa jäsenvaltioissa. Tämän tarkoituksena on varmistaa, että tuella on puolueeton kannustava vaikutus. Jos tuki kohdennettaisiin tiettyihin yksittäisiin kustannuseriin, tuki saattaisi muuttua perussopimuksen vastaiseksi kansalliseksi etuudeksi niille aloille, jotka tarjoavat kyseisiin kustannuseriin liittyviä palveluja.”

27 ”Tietokonegrafikan ja -animaation osaamisesta uutta kasvua Suomelle”. Digital Media Finland 2012, Culminatum Oy.

## 4.9 Tuotantoneuvojen asema ja toiminta

SES:n viranomaistehtäviin liittyvä jännite näkyy selvimmin tuotantoneuvojen työssä. Neuvojen tulee toimia tasapuolisesti ja läpinäkyvästi kaikkia asiakkaita kohtaan. Samaan aikaan heidän yksittäisten hankkeiden sisältöä koskevat esityksensä perustuvat yksittäisten neuvojen henkilökohtaisiin makuihin, koulutukseen, työhistoriaan ja näkemyksiin. Tällöin kaksi eri neuvojaa voi tehdä yksittäisessä tapauksessa täysin päinvastaiset päätösesitykset.

Näin ollen tukipäätöksiä ei koskaan voida tehdä eikä yksittäisiä hankkeita arvioida täysin objektiiviselta pohjalta. Tämän vuoksi päätöksistä valittaminen on ongelmallista, jos hallinto-oikeus joutuisi arvioimaan hankkeen taiteellista sisältöä, kuten aiemmissa luvuissa on jo kuvattu.

### Elokuva-alan edustajien näkemykset

Alan edustajat katsoivat, että nykyinen yksittäisiin henkilöihin ja heidän määräaikaaisuutensa perustuva neuvojamalli on ehdottomasti parempi kuin aiempi lautakuntamalli. Nykyinen malli asettaa neuvojille kuitenkin monia vaatimuksia.

Haastatteluissa todettiin, että ihanneneuvoja hallitsee taiteellisen sisällön lisäksi myös tuotannollis-taloudelliset seikat. Ideaalissa mallissa näitä kahta aluetta arvioisi kaksi eri henkilöä kuten Ruotsin vastaavassa instituutiossa tapahtuu. Monissa tapauksissa neuvojen osaamisprofiilissa korostuu kuitenkin jokin yksittäinen osa-alue. Neuvojat itse totesivat, että itse sisällön lukutaito ja kyky keskustella hankkeista samalla kielellä asiakkaiden kanssa ovat neuvojan ammattitaidon oleellisimpia osa-alueita.

Neuvojilta edellytetään kykyä tehdä päätöksiä siten, että ne ovat linjassa säätiön tavoitteiden kanssa. Neuvojan henkilökohtainen maku ei saisi vaikuttaa päätöksentekoon. Haastatteluissa korostettiin, että neuvoja ei saa ajatella, miten hän itse toteuttaisi hankkeen, vaan hänen tulee arvioida hakemukset hakijoiden omista lähtökohdista käsin. Haastatteluissa esitettiin tosin myös mielipiteitä, jonka mukaan neuvojilla tulisi olla reilusti subjektiivinen linja, kunhan se vain on looginen ja perusteltu. Joka tapauksessa neuvojan tulee ymmärtää erilaisia tekijöitä ja tavoitteita.

Neuvojilta toivottiin myös aloitteellisuudesta tutustumisessa alan toimijoihin. Neuvojat itse korostivat sitä, että työ vaatii tietyn etäisyyden säilyttämistä hakijoihin, vaikka asiakkaana olisikin vanha tuttu tai kollega.

Neuvojen riippumattomuus alan toimijoista katsottiin erittäin tärkeäksi seikaksi myös mielikuvatasolla. Monissa keskusteluissa nostettiin esiin kysymys mahdollisista muutaman kuukauden mittaisista palkallisista karenssijaksoista sekä neuvojan työtä aloitettaessa että lopetettaessa, jotta siteet entiseen tai tulevaan työpaikkaan eivät olisi liian kiinteät. Tällainen järjestelmä on voimassa esimerkiksi Norjassa.

Alan edustajat eivät nähneet tätä kuitenkaan suurena ongelmana käytännön tasolla, sillä ala itse puuttuisi mahdollisiin räikeisiin suosimistapauksiin. Lisäksi palkallisten karenssien toteuttaminen vaatisi varoja, joita säätiöllä ei ole osoittaa tätä varten. Ongelma voidaan alan mielestä hoitaa helpoimmin valitsemalla neuvojiksi henkilöitä, joilla etiikan taju on jo valmiiksi kohdallaan.

Suuremmaksi ongelmaksi katsottiin sen sijaan neuvojen vaihtuminen kerralla. Alan edustajien mielestä ideaalitapauksessa uusi ja vanha neuvoja työskentelisivät samaan aikaan riittävän kauan niin, että hakemusten käsittelyssä ei tulisi viiveitä, vaikka uusi neuvoja arvioisikin yksittäisiä hankkeita eri tavalla kuin vanha. Samalla ns. hiljaista tietoa saataisiin siirrettyä uudelle neuvojalle.

Katsottiin myös, että kaikkien neuvojien ei tulisi vaihtua kerralla, vaan sen suhteen tulisi harjoittaa ajallista porrastamista. Tämän osalta säätiön toivottiin kehittävän selkeän prosessin.

Määräaikaisuus katsottiin ehdottoman tärkeäksi asiaksi hakemuksia käsittelevien neuvojien osalta. Kuitenkin jotkut säätiön henkilöstöstä, jotka käsittelevät ja esittelevät tukihakemuksia, ovat vakituksessa työsuhteessa. Säätiö itse perusteli tätä sillä, että osa tehtävistä vaatii pidempiaikaista paneutumista asioihin ja pitkäjänteisten suhteiden luomista kuten kansainvälisissä tehtävissä.

Alan edustajat katsoivat, että tästä huolimatta selkeintä olisi, että kaikkien neuvojien ja tukipäätöksiä esittelevien työsuhteet olisivat osastosta ja tehtävistä riippumatta määräaikaisia ja avoimesti haettavissa. Jos osa tehtävistä vaatii pidempiaikaista sitoutumista, määräaikaisuusjaksot voisivat olla suhteessa pidempiä. Nykyisin yksittäisen tuotantoneuvojan kauden maksimipituus on viisi vuotta.

Katsottiin, että yleisen määräaikaisuuden soveltamisella vältettäisiin vääränlainen vallan keskittyminen, ja avoimen haun kautta varmistettaisiin sopivimman ja ajantasaisen osaamisen saaminen säätiölle.

### **Säätiön ja sen henkilöstön näkemykset**

Neuvojaksi hakeutuminen edellyttää hakijoilta ennen kaikkea halua tehdä kyseistä työtä ja intohimoa elokuvaan kohtaan. Haastatteluissa arvioitiin, että korkeampi palkkakaan ei välttämättä merkitsisi automaattisesti parempia neuvoja. Työhön ryhtymistä kuvattiin uran keskeyttämiseksi ja alalle paluuta vaikeaksi, sillä määräaikaisuuden loputtua useimmilla neuvoilla ei ole enää mahdollisuutta palata entiseen palkkatyöhönsä ja yrittäjätaustaiset henkilöt joutuvat käynnistämään liiketoimintansa uudelleen nollasta. Tämän vuoksi neuvoja motivoi eniten halu päästä neuvomaan kollegojaan näköalapaikalle.

Neuvojat itse kuvasivat työmääräänsä jatkuvasti liian suureksi, jolloin he eivät pysty tapaamaan kaikkia asiakkaita eivätkä tarkistamaan kaikkia taustatietoja itse vaan tarvitsevat siinä muun henkilöstön apua. Itse työn suorittamisen kannalta keskeisimmäksi asiaksi he nimesivät toimitusjohtajan tuen. Myös oikeus ottaa riskejä todettiin tärkeäksi seikaksi.

Kullekin neuvojalle muodostuu oma tyylinsä antaa palautetta asiakkaille. Tämä saattaa ajoittain aiheuttaa ongelmia yksittäisten ihmisten välillä, jos ilmaisutavat ja henkilökemiat eivät kohtaa. Haastatteluissa alan toimijat totesivat, että neuvojille on joskus tapahtunut myös inhimillisiä tapaturmia, kun esimerkiksi hakijaa on sanottu liian vanhaksi. Mahdollisen mielivallan osalta säätiön edustajat totesivat, että kasvaneiden tukivarojen myötä myös mielivallan määrä on pienentynyt.

Säätiön mukaan neuvojien harjoittaman asiakasviestinnän lähtökohtana on kysyminen ja kouluttaminen, ei käskyttäminen. Palautteen tulisi kohdistua hankkeeseen, ei teki-  
jöihin. Esimerkiksi Ruotsissa asiakkaan on mahdollista valita neuvoja, jonka kanssa hän haluaa asioida.

Säätiön sisällä perustelukulttuuria on pyritty kehittämään siten, että neuvoja joutuu perustelemaan päätöstä suullisesti kollegoilleen. Myös tarkemman kirjallisen perustelun kulttuuria ollaan ajamassa sisään aiemmin kuvatulla tavalla, ja neuvojen itsensä mukaan tästä on ollut apua heidän oman työnsä kehittämisessä.

## Suosituks

- Kaikki säätiön toimet, jotka sisältävät tukimuotoihin liittyvää taloudellista esitysvaltaa, muutetaan määräaikaikaisiksi. Kaikki kyseiset henkilöt valitaan avoimella haulla.
- Jos tehtävät vaativat hyvin perustelluista syistä erilaisia kestoja säätiön tehtävien optimaalisen hoitamisen kannalta, ne voivat olla kestoiltaan eri mittaisia jaksoja.
- Neuvojen vaihtumiset porrastetaan selkeään prosessin mukaisesti, ja uusien ja vanhojen neuvojen samanaikaisen työskentelyjakson pituus optimoidaan hiljaisen tiedon siirtymisen varmistamiseksi.
- Päätösten riittävän laaja kirjallinen perustelu ja mahdollinen pisteytys annetaan asiakkaalle jokaisessa päätöksessä.

## 4.10 Vienti ja kansainvälinen toiminta

### Elokuva-alan edustajien näkemykset

SES:n harjoittama vienti ja kansainvälinen toiminta on perinteisesti rajoittunut ns. kulttuuriviennin harjoittamiseen. Suurin ongelma alan kannalta liittyy säätiön suhteeseen kaupalliseen vientiin, jota koordinoi tällä hetkellä Favex ry koko av-alan puitteissa.

Haastattelemani alan edustajat kritisoivat varsin suorasukaisesti säätiötä tehottomuudesta, linjattomuudesta sekä vääränlaisesta kilpailusta ja huonosti sujuneesta yhteistyöstä Favexin kanssa erityisesti pitkän fiktioelokuvan osalta.

Tytyväisimpiä säätiön kansainväliseen toimintaan olivat lyhyt- ja dokumenttielokuvan parissa toimivat asiakkaat, joille kulttuurivienti on ensisijainen tapa viedä teoksiaan luontevien kaupallisten markkinoiden puuttuessa.

Asiasta käytävää keskustelua leimaa myös se, että kansainvälisellä tasolla suomalaiset ovat viime vuosina saavuttaneet eniten menestystä dokumenttielokuvilla kuten ”Kovarikajuttu” ja ”Miesten vuoro”. Myös lyhytelokuvat ja niistä erityisesti animaatiot todettiin virkeäksi alueeksi viennin kannalta.

Kansainvälisen toiminnan tulosten mittaamista haittaa hajallaan oleva tilastointi. SES kokoa tietoa lähinnä elokuvien festivaaliesitysten ja palkintojen määristä sekä elokuvien ja niiden tekijöiden näkyvyydestä kansainvälisessä mediassa. Osasto saikin kiitosta erityisesti hyvistä suhteistaan moniin festivaaleihin. Festivaalipalkinnot nähtiin eräänlaisiksi sertifikaateiksi, jotka auttavat kaupallisiakin vientiponnistuksia.

Elokuvien viennin tulosten taloudellisten tulosten kerääminen on jäänyt pitkälti Favexin tehtäväksi. Tältäkin osin haasteeksi jää erilaisten vientistrategioiden kuten tekijä- tai teoskohtaisten hankkeiden tulosten seuraaminen. Lisäksi liikesalaisuudet ja monikansalliset tuotannot lisäävät taloudellisten tietojen kokoamisen ja tulkinnan vaikeusastetta.

Alan edustajat perustelivat SES:n kansainväliseen osastoon kohdistamaansa tehottomuuskritiikkiään muun muassa sillä, että kansainvälisellä osastolla on paljon henkilöitä ja kuluja, mutta vähän tuloksia. Osaston toimintaa ei pidetty kaikilta osin ammattitaitoisena. Sitä moitittiin myös linjattomaksi ja katsottiin, että osastolta puuttuu selkeä johtajuus. Alan edustajien mukaan osastolla ei ole osaamista tehdä kaupallista vientiä sen taustahistoriasta johtuen. Myös SES:n toimitusjohtajan toivottiin osallistuvan nykyistä aktiivisemmin kansainväliseen vientitoimintaan keskeisimmissä kansainvälisissä alan tapahtumissa.

Alan edustajien näkemykset suomalaisen elokuvan kansainvälisyydestä ja menestyksen mahdollisuuksista ovat ristiriitaisia. Osan mielestä suomalaisten kannattaa keskittyä vain

kotimarkkinoille, kun taas monet uudet toimijat rakentavat toimintaansa nimenomaan viennin varaan.

Alan toimijat myönsivät, että säätiönkin kv-osaston tulokset riippuvat luonnollisesti sen oman työn lisäksi pitkälti tarjonnasta eli tuotettujen elokuvien tasosta ja kiinnostavuudesta. Lisäksi suomalaisuuden käsite on ongelmallinen monikansallisten tuotantojen viennin kannalta.

Haastatteluissa katsottiin, että säätiön kv-osastolle tulisi hakea selkeämpi fokus ja organisoida se uudelleen selkeästi määriteltyjen tehtävien, osaamisten ja vastualueiden mukaisesti. Erityisen tärkeäksi katsottiin rakentaa hyvä yhteistyösuhde ja työnjako Favexin kanssa. Oman haasteensa alan toimijoiden mielestä muodostaa se, että SES toimii OKM:n ja Favex TEM:n kautta ohjatuilla varoilla.

Monista muista taiteen ja sisältötuotannon alueista poiketen elokuvien kansainvälistyminen alkaa jo rahoitusvaiheessa. Yksittäisten hankkeiden kansainvälinen rahoituskin koostuu useimmiten SES:tä vastaavien kansallisten laitosten panoksista. Elokuvien tuottajat myyvät elokuvien oikeuksia myös levittäjille ennen tuotteen valmistumista ennakoiden saamiseksi.

### **Säätiön ja sen henkilöstön näkemykset**

Säätiön edustajat katsoivat, että he tuntevat useimmat vientituotteet parhaiten, koska ne tulevat heidän tietoonsa jo valmisteluvaiheessa, kun hankkeille haetaan tukea.

Kv-osaston budjetti on pieni, ja viennin kannalta toissijaiset tekniset seikat kuten digikopiot vievät henkilöstön mukaan paljon resursseja. Rahallinen tukitoiminta on vain yksi osa osaston toiminnasta. Suuri osa työstä perustuu tuote-, tekijä- ja yhtiökohtaiseen yhteistyöhön. Osastolla on suhteessa enemmän lyhyt- ja dokumenttielokuvan parissa toimivia asiakkaita, joiden osalta tukisummat ovat pieniä.

Säätiön edustajat eivät myöskään nähneet, että vientitoiminnan keskittäminen yhteen paikkaan olisi välttämättä paras ratkaisu. He katsoivat, että elokuvien kulttuuri- ja kaupallisella viennillä on erilaiset lähtökohdat ja tavoitteet.

Muita elokuvan kulttuurivientiin osallistuvia tahoja ja säätiön yhteistyökumppaneita ovat muun muassa ulkoministeriö ja lähetystöt sekä Suomi-instituutit. Niukkojen resursien vuoksi niiden rooli on säätiön henkilöstön mukaan käytännössä yleensä pieni.

### **Suositukset**

- Kulttuuri- ja kaupallisen viennin kokonaisuus tulee arvioida laajapohjaisesti ja perusteellisesti koko alan kannalta ja tehdä päätöksiä sen perusteella siitä, miten elokuvien ja laajemmin ottaen kaikenlaisten av-tuotteiden vienti kannattaa järjestää tehokkaimmin kansallisella tasolla siitä riippumatta, onko kyse kaupallisesta tai kulttuuriviennistä.
- Saman työn yhteydessä on syytä selvittää, miten rajapinnat ja yhteistyömallit muihinkin elokuvaa sivuaviin aloihin kuten peliteollisuuteen ja verkossa toimiviin erilaisiin digitaalisiin sisältöpalveluihin kannattaa jatkossa järjestää.
- Itse viennin osalta selvitetään tehokkain tapa järjestää alan neuvonta koskien kansainvälisiä hankkeita ja rahoitusta sekä toteuttaa kansainvälistä elokuva-alan edunvalvontaa ja lobbausta erityisesti EU-tasolla.
- Viennin tuen osalta tulee selvittää ja harkita nykyisille tuille muitakin vaihtoehtoja kuten riskilainoja.

## 5 Digitalisoituminen ja sen vaikutukset SES:n toimintaan

Digitalisoituminen on muuttanut ja muuttaa jatkossakin myös elokuva-alaa. Itse tuotantoprosessin ja –teknologian lisäksi suurimmat muutospaineet kohdistuvat elokuvien jakelukanaviin ja niiden uudennuolaisiin ansaintamalleihin. Lisäksi kuluttajien katselutottumukset muuttuvat, ja elokuvaikin katsellaan kasvavissa määrin erilaisten mobiililaitteiden kuten älypuhelimien ja taulutietokoneiden eli tablettien kautta.

Myös alan toimijoiden perinteiset roolit muuttuvat. Viime aikoina esimerkiksi jotkut tuotantoyhtiöt ovat ryhtyneet toimimaan omien elokuviensa levittäjinä.

Näiden yleisen tason trendien ja niiden seurausvaikutusten suuren merkityksen perusteella olikin yllättävää havaita, että haastattelujen perusteella sekä säätiön että alan toimijoiden piirissä ollaan hyvin tietoisia digitalisoitumisen aiheuttamista muutoksista ja niiden vaikutuksista alaan, mutta asian suhteen esitettiin hyvin vähän minkäänlaisia pitkän tähtäimen näkemyksiä tai konkreettisia toimenpide-ehdotuksia.

Tässä luvussa esittelen niitä näkemyksiä ja tarpeita, joita keskusteluissa nousi esiin koskien sekä koko elokuva-alaa että SES:n toimintaa.

Säätiö on toistaiseksi ottanut linjakseen seurata digitalisoitumisen kehitystä, jakaa tietoa ja järjestää aiheeseen liittyvää koulutusta ja keskustelutilaisuuksia. SES kuitenkin myöntää, että sillä pitäisi olla enemmän digitalisoitumiseen liittyviä resursseja ja osaamista itsellään.

Digitalisoituminen aiheuttaa alan edustajien mukaan paineita ensinnäkin kaupallisella puolella, kun perinteisiin julkaisuikkunoihin kohdistuu uudennuolaisia muutosvoimia. Julkaisuikkunoiden osalta alan perinteiset toimijat haluavat pitää kiinni vakiintuneista asemistaan, ja alan toimijat ovat nähneet toistaiseksi vain vähän muutoksia tämän suhteen. Esimerkkinä mainittiin elokuva Tarast, jonka osalta elokuvateatterit kieltäytyivät samanaikaisesta ensi-illasta Elisa Viihteen kanssa. Joissain maissa kuten Ranskassa julkaisuikkunoista on säädetty jopa laissa.

Markkinoille on tullut erilaisia kansainvälisiä ja kansallisia video-on-demand-palveluja, jotka haastavat niin perinteiset elokuvateatterit, video- ja DVD-vuokraamot kuin televisionkin kuluttajamarkkinoilla. Kyse ei useimmiten ole kuluttajien kannalta kuitenkaan joko-tai-vaan sekä-että-tilanteesta, eikä digitaalisuus sinänsä takaa vielä monipuolista tarjontaa.

Haastatteluissa kävi ilmi, että tutkimusten mukaan toistaiseksi vain suhteellisen pieni osa suomalaisista käyttää vod-palveluja elokuvien katseluun. Määrä kasvaa kuitenkin nopeasti tarjonnan lisääntyessä ja kulutustottumusten muuttuessa. Alan kaupalliset toi-

mijat mainitsivat erityiskysymyksenä kaupallisten verkkopalvelujen ongelmallisen suhteen julkisesti rahoitetun Ylen Areena -palveluun. Tosin lyhyt- ja dokumenttielokuvien osalta Yle katsottiin luontevaksi verkkojakelun toteuttajaksi.

Yle itse katsoo, että sillä on velvollisuus toimia ensisijaisena kotimaisten lyhyt- ja dokumenttielokuvien jakelukanavana. Esimerkiksi dokumenttien kulut ovat Ylelle korkeat, mutta yleisön kannalta ne ovat hyvää julkista palvelua ja yhteiskunnallisesti tärkeitä. Lyhytelokuvilla on puolestaan kapea yleisöpohja, jolloin niiden rahoitus on luonteeltaan kulttuuripoliittista. Yle katsoo kuitenkin tärkeäksi ruokkia tätä kautta alan uusiutumista tukemalla uusia kykyjä ja ilmaisutapoja.

Digitalisoituminen nostaa esiin uudenlaisia kulttuuripoliittisia kysymyksiä. Tärkeimmäksi näistä nostettiin se, kenen vastuulla on julkisin varoin tuettujen kotimaisten elokuvien laillisen saatavuuden takaaminen erilaisissa verkkopalveluissa. Monet haastateltavistani katsoivat ensisijaisen vastuun olevan tuotantoyhtiöillä, mutta alan toimijoiden mielestä myös säätiön tulisi miettiä rooliaan saatavuuden ”takuumiehenä” esimerkiksi tukiohjeiden kautta.

Yhtiöiden kannalta asia on vaikea monesta syystä. Vanhempien elokuvien siirtäminen uusiin digitaalisiin formaatteihin ja eri tekijöiden kanssa solmittujen vanhojen sopimusten, joissa ei välttämättä ole edes mainintaakaan verkkojakelusta, uudelleen neuvottelemisen aiheuttavat paljon vaivaa ja kuluja, joita toistaiseksi vod-palveluista saatavat pienet tulot eivät pystyisi edes kattamaan.

Näin ollen yhtiöillä ei ole juurikaan kannustimia panostaa ns. back-katalogin eli aiemmista julkaisuista koostuvan kokonaisuuden viemiseksi verkkoon muuten kuin katalogin potentiaalisimpien nimikkeiden osalta. Toisaalta vod-toimijat eivät yleensä osta yhtiöiltä oikeuksia yksittäisiin elokuvaan vaan laajempiin kokonaisuuksiin.

Säätiön kannalta keskeisin kysymys on sen roolin määrittäminen uudenaikaisessa toimintaympäristössä. Säätiön tulisi alan toimijoiden mielestä sisällyttää tämä strategiaansa ja sopeuttaa erityisesti levitystä, esittämistä ja markkinointia koskevat tukimuotonsa ja ohjeensa uuden tilanteen ja sen kehittymisen mukaisesti.

Asian tärkeydestä johtuen digistrategian pitäisi alan toimijoiden mielestä olla keskeisessä roolissa säätiön pitkän tähtäimen suunnitelmissa, ja siinä pitäisi ottaa huomioon myös muut relevantit tahot kuten KAVA<sup>28</sup>. Alan toimijat toivoivat SES:ltä kaiken kaikkiaan rohkeampaa otetta digitalisoitumiseen liittyvissä kysymyksissä, ja harkitsemaan muun muassa verkkojakelun hyväksymistä tukien kriteeriksi.

Kotimaisten elokuvateattereiden digitalisointiprosessin ollessa pitkälti valmis niiden osalta alan toimijat katsoivat, että digitaalisuus mahdollistaa eriytyneet markkinat, joita ei ole vielä pystytty hyödyntämään. Teattereiden kulurakenne on muuttunut ja keventynyt, ja erityisesti suurten ketjujen ulkopuolisilla teattereilla olisi valmius nykyistä monipuolisempaan ja pienempienkin yleisöjen ohjelmistoihin. Parhaimmillaan tähän sisältyy uudenlaista kaupallista potentiaalia.

Digitaalinen siirtoinfrastruktuuri teattereihin ei kuitenkaan ole alan toimijoiden mukaan vielä kunnossa. Esimerkiksi Norjassa elokuvien digitaalinen jakelu teattereihin tapahtuu jo yhdestä pisteestä Bergenistä. Myös kuulo- ja näkövammaisille voidaan järjestää aiempaa parempia tukipalveluja teattereihin. Tämän osalta teatterit voisivat alan edustajien mielestä tehdä yhteistyötä Ylen kanssa.

Elokuvien verkkojakelun osalta ongelmiksi todettiin muun muassa erikoiselokuvien jakelun taloudelliset haasteet sekä palvelujen rajat ylittävän luonteen aiheuttamat kysy-

<sup>28</sup> KAVA:n nimi muuttui vuoden 2014 alussa KAVI:ksi (Kansallinen audiovisuaalinen instituutti)



mykset tekijänoikeuksien osalta. Viimeksi mainittujen osalta alan edustajat totesivat, että tekijänoikeusjärjestöjen varovainen asenne hidastaa ja vaikeuttaa kaupallisten verkkopalvelujen kehitystyötä.

Ajallisiin julkaisuikkunoihin kohdistuu lyhentymispaineita elokuvien yleisemmän elinkaaren lyhentyessä. Aiemman alan sisäisen herrasmiessäännön mukaan yksittäisen elokuvan teatteriensi-illan ja DVD-julkaisun välillä on ollut vähintään neljän kuukauden ero. Jos elokuva osoittautuu katsojamenestykseltään epäonnistuneeksi, DVD pitäisi kuitenkin saada markkinoille nopeasti ennen kuin elokuva unohtuu yleisön silmissä täysin.

Tämä johtuu siitä, että elokuvan markkinointipanostukset – ja samalla säätiön markkinointituet – kohdistuvat pitkälti teatteriensi-illan ympärille. Alan toimijat katsoivat, että jatkossa nähdään todennäköisesti entistä enemmän elokuvakohtaisia julkaisuikkunoita.

Muuttuvan toimintaympäristön vuoksi myös elokuvien markkinointi ja mainonta muuttaa muotoaan ja se moninaistuu. Tämän vuoksi alan toimijat toivoivat SES:n kunnioittavan markkinoijien uuden toimintaympäristön mukaista ammattitaitoa siten, että säätiö ei ohjaisi väärällä tavalla markkinointisuunnitelmia, jos sillä ei ole kaikilta osin ajan tasalla olevaa osaamista. Tältä osin haastateltavani esittivät, että säätiön levitys- ja markkinointitoimintoja uudistettaisiin ajan vaatimusten ja hengen mukaisesti.

### **Suosituks**

- Säätiön tulee huomioida strategiassaan keskeisellä tavalla digitalisoitumisen vaikutukset alan toimijoihin ja toimintamalleihin pitkällä tähtäimellä.
- Säätiön tulee varmistaa, että sillä on itsellään aiheeseen liittyvää osaamista riittävästi.
- Säätiön tulee ottaa huomioon tukimuodoissaan ja -ohjeissaan digitalisoitumisen vaikutukset yksittäisen elokuvan elinkaaren eri vaiheisiin.
- Erityiskysymyksenä käynnistetään koko alaa koskevat keskustelut siitä, miten jatkossa taataan kotimaisten elokuvien saatavuus laillisissa verkkopalveluissa parhaalla mahdollisella tavalla.







Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-250-0 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)